

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA

LOI DE WAGNER

ET

L'accroissement des dépenses dans les Budgets modernes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Présentée et soutenue le mardi 21 juin 1910, à 1 h. 1/2

PAR

André RENDU

DOCTEUR EN DROIT

Président : M. JACQUÉLIN.

Suffragants : { MM. AGLAVE,
FERNAND FAURE, } *professeurs.*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—
1910



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41553016_0023

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA

LOI DE WAGNER

ET

L'accroissement des dépenses dans les Budgets modernes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le mardi 21 juin 1910, à 1 h. 1/2

PAR

André RENDU

DOCTEUR EN DROIT



Président : M. JACQUELIN.

Suffragants : { MM. ALGLAVE, } professeurs..
 FERNAND FAURE, }

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1910

BIBLIOGRAPHIE

Andler. — Les origines du socialisme d'Etat.

Bulletin de statistique et de législation comparée du ministère des finances, années 1871-1910.

Colson. — Cours d'Economie politique. Spécialement livre *Finances*. Dictionnaire d'économie politique de Léon Say et Chailley. V^o *Socialisme d'Etat*.

Dupont White. — L'individu et l'Etat.

Economiste français. — Années 1871 à 1910.

Gide. — Cours d'économie politique.

Gide et Rist. — Histoire des doctrines économiques. Article : Le socialisme d'Etat.

Leroy-Beaulieu. — Traité de la science des finances.

— L'Etat moderne et ses fonctions.

Nitti. — Science des finances (traduction Chamard).

Platon (G.). — Démocratie et régime fiscal.

Poincaré. — Rapport sur le budget de 1907 (à l'*Officiel*).

Revue de législation et de science financière.

Say (Léon). — Les finances de la France sous la III^e République. T. III.

Suret. — L'impôt progressif, thèse Paris, 1909.

Wagner. — Finanzwissenschaft. t. II.

— « Die direkten Steuern ». Etude parue dans le *Handbuch der politischen ökonomie* de Schönberg.

— « Finanzwissenschaft und Staatsozialismus. — (*Zeitschrift für die gesamte staatswissenschaft*), 1877.

— « Über soziale Finanz u. Steuerpolitik » (*Archiv für soziale Gesetzgebung u. Statistik*, vol. IV, 1891).

La Loi de Wagner

ET L'ACCROISSEMENT DES DÉPENSES DANS LES BUDGETS MODERNES

AVANT-PROPOS

L'augmentation continue et progressive des dépenses publiques dans les budgets modernes est un phénomène qui ne peut manquer d'attirer l'attention de l'économiste.

Il s'est, en effet, produit dans le monde entier, et s'est accentué d'une façon tout à fait saisissante depuis quelques années. Il semble qu'aucun pays ne doive y échapper, aussi bien ceux dont la mise en valeur est loin d'être accomplie, que ceux qui depuis longtemps n'ont subi aucune modification appréciable dans leurs frontières ou dans leur régime économique intérieur.

Toutefois, la progression ne s'est pas produite partout simultanément, et, dans quelques pays, des périodes de dépenses excessives ont été suivies d'un temps d'arrêt ou même d'un certain recul. Mais dans l'ensemble, les dépenses de tous les Etats, quelles que soient leur situation mondiale et leur organisation intérieure, sont

en augmentation continue depuis la dernière moitié du xix^e siècle, et surtout le commencement du xx^e.

Aucune nation, en dépit de la politique la plus prudente, et de l'Administration la plus avisée, n'a pu parvenir à contenir son budget dans des bornes immuables. Il semble donc qu'en dehors des erreurs ou des entraînements momentanés de tel ou tel gouvernement, un phénomène aussi général doive avoir des causes bien profondes, et que ces causes, se retrouvant régulièrement au cours des fluctuations budgétaires des différents Etats, doivent pouvoir être dégagées par une étude comparative de la progression des dépenses publiques.

Mais, s'il est vrai que dans les sciences sociales, on ne fait jamais assez usage de recherches positives, il est certain, d'autre part, que le seul examen des faits est d'un médiocre intérêt pour la science, si on ne s'attache à en tirer une conclusion, en dégageant la loi qui les justifie et les ordonne.

Aussi, après la constatation générale du fait brutal de la progression, sommes-nous tout naturellement conduit à nous demander, si ce phénomène *est normal*, s'il doit être fatalement lié à l'essor des peuples civilisés, constituer en quelque sorte un tribut toujours plus écrasant payé aux progrès de l'avenir, ou au contraire, s'il doit n'être qu'un accident passager, une phase douloureuse, mais nécessaire, du développement des peuples civilisés.

Dès qu'un Etat est économiquement constitué, la

condition nécessaire de son existence réside dans l'acquisition d'une organisation économique propre, lui permettant de se procurer régulièrement les ressources qui lui sont nécessaires pour remplir ses fonctions : l'Etat et les corps administratifs autonomes ont en effet des tâches à remplir pour assurer la vie de la nation.

Or, les dépenses de l'Etat et de ses subdivisions dépassant dans une énorme proportion leurs revenus, sauf le cas exceptionnel d'un domaine propre resté important, il est nécessaire pour couvrir la différence, de faire appel au concours de tous ceux qui profitent de l'organisation des services publics.

Lorsqu'autrefois la puissance publique était liée à la propriété féodale, les revenus du souverain subvenaient seuls aux dépenses normales, et les vassaux n'étaient mis à contribution qu'en cas de besoins exceptionnels. Depuis que l'organisation de ces services s'est développée et régularisée, il n'est pas un pays civilisé où la population ne soit astreinte à contribuer aux dépenses publiques ; leur institution a donc comme contre-partie nécessaire l'existence pour l'Etat de *besoins financiers*.

Parmi ces services, cause de ces besoins financiers, certains sont indispensables, non pas qu'ils procurent aux particuliers des avantages individuels, mais parce que, sans eux, toute civilisation et toute existence nationale disparaîtraient. D'autres, au contraire, pourraient être abandonnés à l'initiative privée : si l'Etat juge bon

de les assurer, il pourrait aussi fort bien s'en désintéresser ; il s'en est en fait désintéressé à certaines époques, et dans certains pays.

Toujours est-il que la satisfaction des besoins financiers généraux entraîne le plus ordinairement des dépenses ; on ne peut cependant pas dire que la somme des dépenses publiques représente la somme des besoins généraux satisfaits. Cela n'indique que les besoins satisfaits au moyen de l'emploi de *sommes d'argent*.

Or il y a un grand nombre de besoins qui peuvent être satisfaits par des prestations en nature fournies par les individus : ainsi, le service de la défense nationale a été parfois rempli par des individus équipés et entretenus à leurs frais.

Les charges de cet ordre sont aujourd'hui dépassées de beaucoup par l'impôt payé en espèces, mais elles sont beaucoup moins gênantes pour le contribuable que l'obligation de pourvoir directement à un service public. C'est ce qui explique qu'historiquement, la tendance est dans le sens de la dépense publique proprement dite : c'est-à-dire de la satisfaction de besoins publics par le versement de sommes d'argent. Et ce système paraît préférable. Avec de l'argent, l'Etat se procure plus facilement, plus vite et plus complètement les services nécessaires : tout contribue à montrer pourquoi la dépense publique qui était autrefois l'exception est devenue aujourd'hui la règle (1).

1) Jèze, *Traité de science financière*, 4^e éd., p. 373.

Le but essentiel de la dépense publique, c'est, avons-nous dit, la satisfaction d'un besoin financier : cette notion est, par ailleurs, fort difficile à préciser.

Elle a d'abord un caractère politique qui la rend par conséquent très sujette à se modifier selon les époques, les pays, les régimes.

De plus, si l'impôt est devenu, à l'heure actuelle, la recette type du budget moderne, on ne peut nier qu'il ait acquis de plus en plus, à côté du but financier, un but économique.

Il ne cherche pas seulement à procurer à l'Etat et aux localités les ressources nécessaires à leur existence, il tend encore de plus en plus à agir utilement sur la répartition des richesses.

« L'impôt, comme on l'a justement fait observer (1), est une arme trop puissante pour qu'on la garde enfermée dans le petit arsenal des lois purement financières. » Certains esprits auront beau théoriquement ne pas admettre que l'impôt doive se proposer des fins économiques, protectrices, prohibitives ou limitatives, on ne peut nier que cela soit, et on ne peut manquer de donner aux faits l'importance qu'ils doivent avoir.

La notion de dépense publique est enfin intimement liée à la question si discutée du rôle de l'Etat et de sa sphère d'activité, or bien des erreurs, en matière financière, proviennent de jugements faux ou d'idées préconçues sur cette action de l'Etat.

(1) Nitti, *Traité de la science des finances*, traduction Chamard, p. 305.

Il existe d'ordinaire, a dit Nitti (1), des gens enclins à croire que l'Etat c'est quelque chose en dehors et au-dessus des particuliers ; on parle des *fins* de l'Etat, des *divers buts* que l'Etat se propose. Or, l'Etat *n'a pas de buts à lui*, puisqu'ils ne sont autre chose que la volonté de ceux qui en font partie... On parle souvent de l'Etat comme de quelque chose de permanent, parfois comme d'un être extérieur aux individus. Or, l'Etat *n'a pas de mission à remplir*, il n'est point en dehors ni au-dessus des individus. L'Etat est une forme naturelle de coopération sociale ;... les besoins d'un Etat ne sont pas autre chose que la résultante des modes de vie sociale commune.

C'est là une vérité élémentaire, et pourtant, une grande partie des erreurs de ceux qui attribuent à l'Etat une mission, dérivent justement de la méconnaissance qu'ils en ont. »

Cette conception de l'Etat *moral*, ayant une mission à remplir, ce sont surtout les théoriciens allemands qui en ont abusé. On ne doit y voir qu'une abstraction sans équivalent dans la réalité, une analogie comparable à celle qui assimile les lois gouvernant les sociétés à celles qui règlent les organismes.

Or, s'il peut être parfois utile de recourir à des analogies ou à des abstractions de cette nature, en abuser peut conduire facilement à l'erreur, tout au moins présenter des dangers sérieux.

(1) Nitti, *op. cit.*, p. 23 et suiv.

Au premier rang de ces théoriciens allemands, tous fervents étatistes, Wagner apparaît comme une figure particulièrement digne d'être mise en évidence.

Aujourd'hui, plus que jamais, la science est internationale. Les travaux des savants de chaque pays sont, dès qu'ils paraissent, connus, critiqués, utilisés dans le monde entier. La science financière, moins que toute autre, peut échapper à cette règle : en France spécialement, elle est encore à l'état embryonnaire, et, dans cette période de début qui est encore la sienne, elle peut, d'autant moins refuser de s'inspirer des tendances particulières de certaines nations, de la manière de voir des différentes écoles, qu'elle peut en faire également son profit, ne sachant encore de quel côté lui viendra la lumière.

Les ouvrages de Wagner, tous très répandus, ainsi que son titre de professeur à l'Université de Berlin, ont attiré sur ses idées, autant à l'étranger qu'en Allemagne, l'attention du public, et l'on a souvent jugé d'après lui toute l'école allemande.

Il a d'abord appartenu à l'école manchestérienne, et en a gardé l'habitude des solutions absolues. Esprit vigoureux et généralisateur, il a besoin de vues d'ensemble, de vastes constructions, et bâtit de savants traités. Dans son œuvre capitale, « *Lehrbuch der politischen Oekonomie* », on sent dominer d'un bout à l'autre la prédominance du point de vue social sur le point de vue individuel. Sa grande loi d'extension crois-

sante de l'activité de l'Etat « das Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeiten », constitue en quelque sorte la pierre angulaire de ses constructions financières : c'est la formule qui résume sa doctrine.

Cette loi, nous croyons ne pas trop nous avancer en disant qu'elle est peut-être insuffisamment connue.

L'idée qui a inspiré et domine tout ce travail, qui prétend être sa justification (nous n'osons dire son utilité) est de chercher à la vulgariser, à en bien dégager l'esprit et les tendances.

Le renom universel de Wagner, sa haute autorité doctrinale en même temps que la part active qu'il prend depuis longtemps dans la vie politique de son pays, donnent une valeur toute particulière, en même temps qu'un caractère éminemment pratique, à son exposition approfondie du rôle de l'Etat, de l'étendue de ses attributions, de la nature et de la variété de ses besoins financiers.

Nous ne saurions choisir un guide plus utile pour étudier les questions financières dont nous venons de montrer paridement l'intérêt.

L'étude de la doctrine wagnérienne peut être fort utile à un autre point de vue. On sait en effet qu'il faut avant tout éviter dans les recherches sociales, d'abuser du raisonnement abstrait : souvent dans ce domaine, l'emploi de la déduction a amené des erreurs qui ont ensuite fait dévier les recherches positives. Il importe donc d'être modéré dans ses affirmations, et de ne pas

partir en guerre avec l'idée préconçue de vouloir justifier une loi construite sur un petit nombre d'éléments, ou sur des observations localisées dans le temps et dans l'espace.

Les lois sociales, il ne faut pas l'oublier, n'ont qu'un caractère d'immanence très relatif, « elles n'expriment point une nécessité, mais des rapports de régularité et de probabilité ».

C'est pour avoir oublié ce sage précepte que les anciens économistes codifiaient avec une belle assurance les lois éternelles de l'économie politique. Or, sans avoir été jusqu'à cette naïve confiance, Wagner semble s'être montré un peu trop catégorique dans les données qu'il pose, et surtout dans les déductions qu'il en dégage : nous verrons dans quelle mesure il y a lieu de l'en excuser.

Toutefois, nous nous proposons d'utiliser dans l'étude qui va suivre une méthode inverse de la sienne : nous ne critiquerons pas, immédiatement après l'avoir exposée et analysée, la doctrine de Wagner, mais nous commencerons au préalable par prendre connaissance des faits ; nous attachant alors à préciser les enseignements qu'ils comportent, nous verrons si les conclusions auxquelles nous serons ainsi amenés nous permettent ou non de donner raison à Wagner.

Nous espérons que, présentée de cette façon, notre étude paraîtra moins ingrate, aura un caractère plus

scientifique, et que si les critiques que nous pourrions être conduits à adresser à une autorité aussi incontestée que celle du savant professeur allemand, semblent audacieuses, elles auront au moins l'excuse d'avoir été amenées par une méthode rigoureusement logique.

PREMIÈRE PARTIE

LA DOCTRINE DE WAGNER (1).

CHAPITRE PREMIER

FORMATION ET ÉVOLUTION DU SOCIALISME D'ÉTAT.

« Le xix^e siècle a commencé dans la défiance du gouvernement et dans l'enthousiasme de tous les publicistes pour la liberté économique et pour l'initiative individuelle. Il a fini au milieu des appels constants à l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique et sociale (2). »

Ce revirement d'opinion est lié à une conception de politique pratique, à la notion particulière que l'on a de l'intérêt général, et de la confiance qu'inspirent la

(1) C'est dans les travaux suivants que Wagner a surtout exposé ses idées sur la matière : *Finanzwissenschaft*, t. II. — *Die direkten Steuern* (étude parue dans le *Handbuch der politischen Oekonomie* de Schönberg) ; — « *Finanzwissenschaft and Staatssozialismus* » (*Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft*), 1877 ; — « *Über soziale Finanz und Steuerpolitik* » (*Archiv für soziale gesetzgebung und Statistik*, vol. IV, 1894).

(2) Gide et Rist, *Histoire des doctrines économiques*, p. 472.

nature et la forme du gouvernement à chaque époque et dans chaque pays,

Il s'explique en fait par une réaction inévitable contre les exagérations doctrinaires de Bastiat pour qui l'action de l'Etat, se substituant aux individus, ne peut être qu'une victoire toujours condamnable de la force sur la liberté, mais a abouti à une revendication tout aussi exclusive des droits de l'Etat.

C'est un Français, Dupont-White (1), qui, l'un des premiers, éleva la voix en ce sens. Pour lui, « toute société qui se perfectionne doit avoir un gouvernement plus fort, par la même raison qu'elle a une langue plus riche. Les idées ne s'expriment pas seulement, elles se réalisent ». Quand la civilisation monte, il faut pour équilibrer ce qui est et ce qui veut être, que l'Etat grandisse ou que les révolutions éclatent. La vie aurait peine à se développer dans une société politiquement inculte et arriérée ; devant « l'audace des volontés, l'ardeur des instincts, l'effervescence des entreprises, il n'y a qu'une issue, l'Etat plus énergique et plus actif.

En résumé, « à plus de vie il faut plus d'organes, à plus de forces, plus de règles : *or la règle et l'organe d'une société, c'est l'Etat.*

Cet essor de l'Etat dans une société progressive n'a rien en soi d'humiliant et de disgracieux, rien qui suppose une aggravation de contraintes. Une nation par

(1) Dupont-White, *L'Individu et l'Etat*, 3^e édit., p. 64 et suiv.

exemple, peut, à tel moment donné, porter une charge d'impôts plus considérable en soi, et cependant moins lourde que par le passé. C'est que la nature, mieux connue et moins exploitée, peut accorder à cette nation encore plus que l'Etat ne lui prend.

On voit là distinctement que l'Etat et la liberté ne sont pas deux puissances livrées tête à tête à un duel permanent. Il y a entre elles un tiers qui les concilie en les fortifiant toutes deux.

Ce tiers n'est autre chose que le terrain qui les porte assez vaste, assez fécond pour suffire à leur accroissement respectif.

Ainsi l'Etat, tel qu'il se développe à la suite d'un développement social n'est pas une réduction de liberté pour les choses préexistantes : il n'y touche pas avec plus d'étendue ni avec plus de force qu'il ne faisait auparavant.

« ... L'Etat trouve un principe d'attribution, non seulement dans ces nouveaux devoirs, mais dans les moyens de finances dont il ne peut se passer pour les accomplir. L'action de l'Etat dans les temps modernes est surtout une charge de fisc, parce que *cette action est surtout la tutelle du faible relevé et protégé*, non seulement par des droits politiques ou par des pénalités, mais encore par le *surcroît de bien-être et de lumières que l'Etat met à sa portée*.

En général, on peut dire que *plus la société se civilise, plus le gouvernement en est dispendieux*. D'abord,

le gouvernement prend à son compte certains besoins de l'individu : il crée pour cela les services publics, et transforme ainsi les dépenses privées en dépenses d'Etat. En outre, les anciens services publics ne peuvent pas tenir dans leur cadre d'autrefois : or, l'épanouissement des services publics n'est pas pour rien, la civilisation a son prix : tout cela finalement *aboutit à une plus grosse demande d'impôts*.

Mais l'impôt est odieux, il importe de le varier, de le déguiser, même à une société qui s'enrichit. L'Etat s'ingénie alors à demander de l'argent, non à titre de souverain, mais comme vendeur de services, en supplantant l'individu dans certains modes d'activité qu'il exerce ou qu'il aliène. Tout concourt ainsi à mettre dans la main de l'Etat de nouveaux moyens d'action et d'influence (1). »

En dehors de cette protestation isolée d'un écrivain français, c'est surtout en Allemagne que devait se rencontrer le terrain favorable au développement de cette doctrine nouvelle, qui a opéré la fusion du courant interventionniste réclamant dans un grand nombre de cas la protection de l'Etat, et du mouvement socialiste, qui poussait à s'adresser au gouvernement pour soulager la misère des classes ouvrières.

C'est l'économiste Hermann qui, le premier, déclare en 1832 qu'il faut faire une place au « *Gemeinsinn* », à l'esprit civique, car l'intérêt individuel est souvent con-

(1) *Ibid.*, p. 83.

traire à l'intérêt public, ou trop faible pour le réaliser. List, après lui, fait observer que seul le gouvernement peut avoir la garde de l'intérêt permanent et durable de la nation.

C'est ensuite Stuart Mill qui constate lui aussi que l'intérêt privé peut souvent se montrer en contradiction avec l'intérêt général : la liberté, si chère aux Physiocrates, a désormais cessé d'être un principe scientifique.

Mais le socialisme d'Etat a surtout un fondement *social et moral* : on y peut voir en quelque sorte la contrepartie de ce que les opinions du côté opposé se plaisent à nommer l'esprit de l'école de Manchester. Il se caractérise par l'introduction des idées de réforme sociale dans l'organisation de l'Etat tel qu'il nous est parvenu par la tradition : il affirme qu'il y a moyen de faire une sélection dans les idées socialistes, et de les assimiler au *statu quo* sans en changer les bases et les institutions essentielles (1).

Pas de nivellement complet, pas de répartition des biens, ou de conversion du capital individuel en capital collectif, ou de suppression de l'hérédité, de la famille, ou de la propriété individuelle. Selon lui, la *loi fondamentale de l'Etat et de la société est la protection du faible contre le fort* : pas de nivellement matériel, mais extension de l'immixtion de l'autorité publique au delà des barrières auxquelles elle s'arrêtait jusqu'ici par res-

(1) *Dictionnaire d'économie politique. Le socialisme d'Etat* (Bamberger), p. 868.

pect pour le droit de l'autonomie individuelle et de la propriété. Il ne nie pas la liberté, mais la déclare insuffisante et soumise à tant de conditions accessoires *qu'en réalité elle n'existe que pour les plus forts*, qui sont le petit nombre. Or, quand il s'agit d'intervenir dans ce but salulaire entre les forts et les faibles, *il faut nécessairement trouver un tiers qui se charge de cette fonction suprême et qui soit doué du nec plus ultra de la clairvoyance, de l'impartialité et de la puissance. Ce tiers est évidemment l'Etat.*

La cristallisation du socialisme d'Etat, au point de vue tant théorique que pratique, date du commencement de la fondation de l'empire allemand.

Les inspireurs les plus directs de cette conception sont Rodbertus et Lassalle. Pour eux, l'Etat n'est pas un pis-aller ou un mal nécessaire : il a, comme l'individu, une sphère d'action légitime, le difficile est seulement de la préciser.

Rodbertus surtout montre une extraordinaire confiance dans la toute-puissance de l'Etat ; dès 1837, il propose de substituer sa direction à la liberté naturelle pour laquelle il montre une hostilité de plus en plus vive à mesure que ses idées progressent. « De même, dit-il, que dans l'échelle des êtres, les plus élevés sont ceux qui présentent à la fois les organes les plus différenciés et les mieux coordonnés, de même dans l'histoire, à mesure qu'on passe d'une forme sociale inférieure à une supérieure, l'Etat progresse en étendue

et en efficacité, son action grandit en extension et en intensité. L'Etat organisé ne présente pas seulement, d'un degré à l'autre de l'évolution, une plus grande complexité ; chaque fonction spéciale étant liée de plus en plus à un organe spécial, il présente aussi une harmonie toujours plus marquée ; les organes sociaux, de plus en plus variés, sont placés dans une dépendance croissante par rapport à un organe central (1). »

Les fonctions sociales ne peuvent donc s'exercer que par l'intermédiaire d'un organe particulier : Etat ou gouvernement ? Il semble difficile de concilier ce socialisme national avec les fortunes changeantes de l'histoire, et d'autre part, on peut se demander si le bon accomplissement de certaines fonctions tendant vers un but social, ne pourrait pas s'exercer autrement que par l'intermédiaire de l'Etat ?

C'est cependant ce qui, dans la doctrine de Rodbertus, a le plus séduit les modernes socialistes d'Etat, tous, esprits essentiellement conservateurs : désormais va se préciser de plus en plus ce caractère de fonctions sociales dont le contrôle échappe aux individus, et de plus en plus centralisées entre les mains de l'Etat.

Si Rodbertus a fourni au socialisme d'Etat sa théorie sociale fondamentale, c'est Lassalle qui peut être considéré comme ayant donné tout leur élan aux idées d'in-

(1) In *Jahrbücher für Nationalökonomie u. Statistik*, t. VIII, p. 446-447, note.

tervention de l'Etat (1). « C'est dans cette question, dit-il lui-même, que tient toute la bataille que je suis en train de livrer (2). »

Le but de l'Etat, ce n'est pas uniquement de protéger les intérêts particuliers, « d'être un veilleur de nuit », c'est de protéger le faible contre l'exploitation du plus fort, de réaliser la destinée humaine, c'est-à-dire de lutter contre les oppressions de toute nature, misère, ignorance, pauvreté, faiblesse, par la culture et l'éducation vers la liberté (3).

Après les triomphes éclatants de Bismarck en 1866 et 1870, l'idée d'Etat incarnée dans la chambre du nouvel empire, reçoit un lustre nouveau, et la perspicacité gouvernementale est mise rapidement en valeur.

La manifestation éclatante des nouvelles tendances se produisit à Eisenach en 1872 : on déclare ouvertement la guerre à l'école de Manchester, on proclame l'Etat le grand institut moral d'éducation et d'humanité qui doit avoir à tâche de faire participer une fraction de plus en plus nombreuse du peuple à tous les biens élevés de la civilisation. On constitue le *Verein für Sozialpolitik* : le socialisme de la chaire était né avec la présence au congrès des membres les plus éminents des universités. C'est dans le discours d'ouverture de ce fameux Congrès que fut exprimée l'opinion des éco-

(1) Gide et Rist, *op. cit.*, p. 500.

(2) *Œuvres*, éd. Pfau, II, 99.

(3) *Œuvres*, I, 213.

nomistes allemands sur la question sociale. La plupart de ceux qui ont signé la convocation à la réunion de cette assemblée, se placent sur le terrain d'une même conviction de principes : ils s'accordent dans une conception de l'Etat, aussi éloignée de la domination du droit naturel de l'individu et de son caprice, que de la théorie abstraite d'une puissance centrale qui absorbe tout.

Plaçant l'Etat dans le cours de son évolution historique, ils accordent que ses devoirs, suivant les degrés de civilisation, sont tantôt plus étroits, tantôt plus larges : jamais ils ne se le représentent ainsi que le font le droit naturel et l'école de Manchester, comme un mal nécessaire qu'on doit réduire le plus possible : *pour eux l'Etat est toujours le grand institut moral d'éducation et d'humanité.*

« Le nivellement, au sens socialiste du mot, n'est pas notre idéal social. Mécontents des rapports sociaux actuels, convaincus de la nécessité d'une réforme, nous protestons contre toute expérimentation socialiste. Nous demandons de l'Etat comme de toutes les sociétés, et de tout individu qui veut travailler aux devoirs de notre époque d'être animé par un grand idéal. Cet idéal ne peut et ne doit être que de faire participer une fraction de plus en plus nombreuse de notre peuple à tous les biens élevés de la civilisation.

« *Education et bien-être*, telle doit être au meilleur sens du mot la tâche démocratique de notre dévelop-

pement, comme peut-être le but principal de l'histoire du monde (1) ».

C'est donc la condamnation radicale de l'individualisme, l'apologie du fonctionnarisme et la glorification de la charité.

La justice, produit de la conscience sociale, veut l'extension de tous les bienfaits de la civilisation. Or, le soin de cet idéal ne peut pas être abandonné à l'individu. C'est l'intervention et l'action de l'Etat qui relèveront, non seulement la condition matérielle, mais encore la situation morale des classes inférieures.

Pour cela, il ne s'agit point d'attaquer chez les classes possédantes le principe même de la propriété, mais il faut leur demander par la voie de l'impôt les sacrifices nécessaires au bien de la société : enfin l'Etat devra intervenir pour organiser dans l'avenir une plus équitable répartition des richesses.

Il suffisait de rendre ces idées un peu plus radicales pour les transformer en socialisme d'Etat. Ce fut là surtout l'œuvre de Wagner : son tempérament radical le montra de bonne heure favorable à une intervention régulière de l'Etat dans les rapports économiques. Dès 1873, dans un rapport sur les Sociétés anonymes présenté au Congrès du *Verein*, il demande l'étatisation des chemins de fer, et plus tard, celle des assurances. En 1875 il donne son appui à la proposition d'un vaste

(1) Cité par Saint-Marc, *Revue d'économie politique*, 1892.

plan de socialisme d'Etat. Il dépeint l'impôt un moyen de pourvoir aux besoins de l'Etat et de procurer une nouvelle distribution du revenu national. Se plaçant sur le même terrain philosophique que Lassalle, il attribue à l'Etat une véritable fonction de civilisation et de bien-être, et s'attache à le réhabiliter.

Dupont-White avait montré en France, dès 1836, les intérêts collectifs prenant dans nos sociétés toujours plus complexes une ampleur et une élévation par où ils deviennent de moins en moins abordables au sens individuel. En faveur de l'Etat, Wagner invoque l'histoire entière : l'action de l'intérêt individuel, l'action de la charité, et l'action autoritaire de l'Etat se sont partagé en tout temps le champ de l'économie. Les deux premières influences cèdent de plus en plus le pas à la troisième dans les nations modernes, et cela en vertu d'une *loi historique d'extension utile et nécessaire*. En vertu de cette idée, Wagner réclame alors l'extension des attributions de l'Etat justifiée par sa fonction. Il est facile ici de reconnaître la pensée de Rodbertus, « développement croissant des organes gouvernementaux à mesure qu'on s'élève dans la hiérarchie des formes sociales ».

Le principe une fois admis, la vraie difficulté reste entière : comment marquer les domaines respectifs de l'Etat et d'individu ? Wagner déclare impossible de tracer une règle absolue : cela tient à ce que le point de départ de sa doctrine est surtout moral et national, ce

qui fait que chacun peut pousser plus ou moins loin l'amélioration, selon la façon dont il la conçoit.

L'Etat ne doit pas se substituer à l'individu dont l'activité personnelle reste le ressort essentiel du progrès économique, mais « étendre le plus possible sa sphère d'action de façon à élever une partie toujours plus grande de la population aux bienfaits de la civilisation.

Toutefois Wagner combat les prétentions de l'école historique qui consistent à chercher, par une analyse et une étude des faits généraux de l'histoire, à déterminer ce que les philosophes appellent la loi du progrès. Ses préférences sont plutôt dans le sens d'une théorie initiale, d'où, par déduction, on dégage peu à peu les conséquences : il est de ceux, en effet, qui considèrent que l'extrême mobilité et la grande complexité des phénomènes sociaux opposent un obstacle souvent considérable à l'emploi de l'observation et de l'expérimentation.

Les applications pratiques des idées du socialisme d'Etat concernent à la fois la répartition et la production des richesses.

En matière de répartition, pas de condamnation des principes du profit et de l'intérêt, mais limitation plus exacte à une juste mesure des profits *exagérés*, et relèvement des salaires à un niveau permettant une *existence humaine*.

En matière de production, l'Etat peut se charger d'une industrie toutes les fois qu'elle présente un carac-

tère particulier de permanence dans le temps ou dans l'espace, toutes les fois qu'elle nécessite une direction uniforme ou même unique et risquerait de devenir un monopole aux mains des particuliers, toutes les fois enfin qu'elle répond à un besoin très général.

On voit maintenant apparaître les caractères essentiels de cette doctrine : une justice plus complète dans la répartition, un bien-être supérieur des classes ouvrières lui apparaissent comme la condition du maintien de cette unité nationale dont l'Etat est le représentant nécessaire.

CHAPITRE II

LES IDÉES DE WAGNER ET LEURS CONSÉQUENCES.

LE RÔLE SOCIAL DE L'ÉTAT (1).

L'Etat, déclare Wagner au début de sa *Finanzwissenschaft*, peut se procurer les biens matériels dont il a besoin de trois façons : volontairement, ou en produisant lui-même, ou par contrainte et sans compensation.

Or, dans les Etats civilisés de l'Europe moderne, l'évolution historique a partout fait prédominer le système de l'*acquisition par contrainte*, et cela par suite de deux grandes cirsonstances :

1° D'abord, du développement de l'institution juridique de la propriété privée des moyens matériels de production (le sol et le capital passent aux mains des économies privées).

(1) Nous avons réuni dans ce chapitre les éléments qui constituent la « théorie socio-politique » de Wagner ; nous les avons puisés surtout dans ses deux principaux ouvrages *Finanzwissenschaft*, et *Grundlegung*. Nous nous sommes appliqué à suivre aussi exactement que possible le texte original, c'est ce qui explique le style lourd et embarrassé que nous avons été souvent contraints d'adopter : ceux qui ont traduit Wagner peuvent seuls comprendre à quel point cet avertissement peut être fondé.

Parfois malgré tout, surtout pour les passages importants, nous avons craint de ne pas rendre exactement la pensée de l'auteur, et avons cité directement le texte.

2° Puis, dans la suite, du passage d'une organisation d'économie privée à une organisation d'économie collective obligatoire, *d'où extension progressive de l'activité de l'Etat*. L'Etat a donc besoin d'une somme de biens économiques qui constituent les *besoins de l'Etat*.

C'est par le fonctionnement de l'économie financière que les corps publics, et spécialement l'Etat, arrivent à réaliser leurs fins.

Avec les biens qu'elle lui procure, l'Etat produit surtout des biens immatériels : il y a donc là une sorte de *conversion*.

Mais il y a aussi là application du principe de dédommagement purement *global* : l'économie financière ne retrouve pas automatiquement, dans le débit payé de ses services, le capital qu'elle avance ; elle a besoin d'un mode d'acquérir des revenus qui lui est propre, l'imposition.

L'Etat est destiné à *la vie nationale*, et dans la fonction souveraine qu'il occupe dans la vie économique, et *au-dessus d'elle*, son activité, son objet et son étendue doivent être conformes aux fins qu'il poursuit, celles-ci étant conformes à l'intérêt national. Il est en dehors de la libre concurrence commerciale, peut, grâce à sa souveraineté, déterminer spontanément sa tâche, c'est-à-dire la quantité et la nature des prestations qu'il offrira à la population.

Pas plus que la pratique financière, la science des

finances ne peut fixer une fois pour toutes un montant absolu ou relatif (proportionnel au revenu national) et que le coût des prestations de l'Etat ne doit pas dépasser. Plus s'étend chez les peuples du monde moderne la sphère de l'Etat, *plus augmente nécessairement la part des dépenses consacrées aux impôts*. Il ne faut pas en déduire que les économies privées sont surchargées, mais seulement que l'économie nationale prend une forme plus collective.

Evolution historique. — Aux temps moyenâgeux qu'on peut appeler ceux « de la société divisée en ordres », succède avec la victoire du pouvoir absolu de l'Etat et du prince, l'époque de la société bourgeoise. Puis, au cours du xix^e siècle, peu à peu les idées sociales se dessinent avec toujours plus de puissance ; elles influent sur *la conception des fins de l'Etat, de la mission, et par suite des dépenses des corps publics* ; on commence à admettre dans l'économie des dépenses et des recettes, spécialement dans l'imposition, *des points de vue de politique sociale*.

Cette dernière phase de l'évolution s'est produite depuis environ le milieu du xix^e siècle.

L'Etat n'est plus considéré comme une formation arbitraire, comme un mal nécessaire, mais comme « l'indispensable condition, la forme la plus haute de la vie des hommes réunis en société ». Et l'Etat a revendiqué notamment les fonctions qui favorisent la civili-

sation et la prospérité. On ne peut plus lui fixer de limites invariables : en ces derniers temps entr'autres, il existe une tendance déterminée au relèvement des classes inférieures par l'intervention de l'Etat. « Les recettes et les dépenses, après avoir agi comme moyen de transformer les biens matériels en biens immatériels, sous forme de prestations fournies par l'Etat, vont, grâce à cette influence de l'Etat, retransformer ces prestations de services en biens corporels. »

On reconnaît alors l'influence exercée par l'Etat sur la répartition du revenu national, l'influence qu'exercent sur les conditions économiques et sociales les caractères de l'imposition.

Dès lors, il en résulte comme conséquence qu'on se met à organiser les dépenses et les systèmes d'impôt de façon à faire cesser autant que possible certains inconvénients économiques et sociaux qui jusqu'alors en résultaient, à supprimer ces inconvénients par une politique sociale et l'emploi de moyens financiers répondant à cette fin.

Il en résulte une *modification et une extension des besoins financiers*, ayant pour but de rendre possible une augmentation et un changement de l'activité de l'Etat.

A côté du point de vue purement financier se place le point de vue d'une politique fiscale sociale ayant pour but de provoquer à l'aide du système d'imposition une répartition du revenu national autre que celle qui s'accomplit dans le système de libre concurrence.

Cette évolution est intimement liée à l'évolution des affaires publiques dans la vie pratique, à l'orientation vers le socialisme d'Etat, à la politique qui poursuit le but d'entretenir dans les classes de la population qui ne possèdent pas et qui sont les plus nombreuses et les moins instruites, cette idée que l'Etat n'est pas seulement une institution nécessaire, mais aussi *une institution bienfaisante*.

La crainte d'introduire ainsi dans la législation un élément socialiste ne peut empêcher de marcher dans cette voie. « Une double fonction incombe à l'Etat : à côté de celle qui vise à la protection des droits existants, il y a celle *qui consiste à favoriser positivement* par l'emploies moyens de la communauté qui sont à sa disposition, la propriété de tous ses membres, et principalement des faibles et de ceux qui ont besoin d'aide (1). »

L'économie des dépenses est intimement liée à l'étendue et à l'objet de l'activité de l'Etat : c'est cette activité qui détermine la forme, les variations et la division des besoins financiers.

La division des fins générales de l'Etat et des tâches particulières qui lui incombent est donc aussi la base de la division des besoins financiers.

Fins de l'Etat. — Ce sont les modes d'action, toujours variables, qui sont destinés à assurer l'existence

(1) Extrait du message impérial du 17 novembre 1884, relatif à la première proposition d'assurance contre les accidents.

de l'individu, le développement de l'économie nationale, les fins morales de la collectivité.

Les prestations qu'il doit fournir ne peuvent donc être fixées d'une façon définitive : on ne peut tracer de limites fixes à l'étendue de son activité, et c'est pour cela qu'il faut doter l'Etat de recettes *élastiques*. De plus, le principe de l'économie *n'a qu'une importance relative*.

Les prestations de l'Etat peuvent se classer d'après les deux fins qu'il se propose de réaliser : *fin du droit et de la puissance* ; — *fin de la culture et de la prospérité*, cette seconde fin dans l'Etat moderne tend à gagner toujours en étendue. La loi d'*extension croissante de l'activité publique* devient donc la loi d'*extension croissante des besoins financiers* : elle trouve son explication dans le besoin d'évolution de la vie nationale.

Conséquences du but politico-social auquel tend l'Etat.

a) *Régales*. — L'Etat peut se réserver parfois le droit exclusif d'entreprendre certaines fonctions : ce droit est appelé *régale*. Au point de vue de la politique sociale, la mise en régale de certains modes d'exploitation du sol et de certaines entreprises industrielles exerce une grande influence sur le processus de répartition dans l'économie nationale.

A l'aide du principe de la régale, on opère en effet, non seulement une imposition, mais en même temps un transfert à l'Etat d'un revenu constitué par une rente et un véritable profit d'entrepreneur comme dans l'écono-

mie privée. Il y a donc dans la mise en régle une action qui se répercute sur l'organisation économique dans le sens de l'accroissement de son caractère communiste.

Le maintien d'une régle transmise par l'histoire, la création d'une régle nouvelle doivent donc être jugées, non seulement au point de vue financier, mais au point de vue économique national.

Elles entraînent en effet des limitations à la propriété foncière, ainsi qu'à l'industrie, à la profession, à la libre concurrence des entreprises qui ont une portée considérable. C'est d'après ces effets qu'il est opportun de décider si l'Etat doit se procurer par ce moyen des revenus ou un profit industriel.

Conservation des acquêts domaniaux. — Lorsqu'il y aurait à craindre que les domaines, surtout les plus importants, ne passent entre les mains des particuliers, leur conservation paraît également conseillée par des raisons de politique sociale, aussi bien au point de vue de la production que de la répartition (1).

Il en est autrement en cas de morcellement des domaines en petites ou moyennes exploitations. Si l'on peut ici, avec des perspectives de succès, maintenir ou créer à nouveau en aliénant des domaines, une classe paysanne, cette mesure se recommande à tous les points de vue qui entrent en considération.

(1) Grundlegung, § 347 et 348.

Mais il importe de bien s'assurer au préalable que le but poursuivi sera atteint ; les acheteurs, en effet, peuvent ne pas être toujours en état de conserver leur propriété, et les parcelles qui avaient été constituées, être ainsi peu à peu absorbées. Dans ce cas, au lieu de vendre, l'Etat pourrait organiser un système emphytéotique qui donnerait aux intéressés les avantages économiques, financiers, et sociaux que comporte l'aliénation, en même temps qu'un droit ferme de propriété, et n'entraînerait pas les difficultés et les dangers que peut amener cette mesure.

Les petites gens pourraient ainsi posséder de la terre, sans qu'il y ait danger de les voir bientôt expulsés par la grande propriété forcière et le capital.

La loi de l'extension croissante des services de l'Etat (1).

Les comparaisons historiques faites dans différents pays montrent que le progrès chez les peuples civilisés est toujours suivi *d'une extension du rôle de l'Etat* : non seulement il augmente l'étendue de ses attributions, mais il exécute toujours plus parfaitement les services dont il se charge. On peut se rendre compte de ceci d'une façon sensible par *l'augmentation des besoins financiers de l'Etat*.

En toutes circonstances, le rôle de l'Etat devient nettement plus important, aussi bien pour l'économie

(1) Wagner, *Volkswirtschaftslehre*, I Grundlegung ; Leipsig, 1876, p. 250 et suiv.

politique en général que pour l'individu en particulier : c'est lui qui satisfait une quotité croissante, et de plus en plus importante des besoins généraux d'un peuple progressif ; il y a donc augmentation du caractère communiste de toute l'économie politique (1).

C'est ainsi par exemple que la famille, l'unité type de l'économie politique, en se développant, satisfait la plus grande partie de ses besoins, non plus d'après le principe de l'économie privée, mais d'après le principe des intérêts communs, c'est-à-dire en s'inspirant plus ou moins d'idées communistes. Comme conséquence, une plus grande partie des dépenses du budget de la famille est absorbée par des impôts qu'il faut payer à la communauté et à l'Etat.

L'extension de l'activité de l'Etat s'étend dans la même mesure en ce qui concerne les deux fins qu'il se propose de réaliser. Par suite, il est à remarquer que, principalement, la fin de la civilisation et de la propriété conduit de plus en plus à satisfaire des besoins d'après un mode communiste.

En nous limitant aux peuples civilisés, les motifs profonds de cette extension se dégagent de la conception

(1) Wagner (*op. cit.*, p. 260, § 171). — « Geschichtliche (Zeitliche) und räumliche, verschiedene Länder umfassende Vergleiche zeigen dass, bei fortschreitenden Culturvölkern regelmässig eine Ausdehnung der Staatstätigkeiten erfolgt... Der deutliche Beweis dafür liegt ziffermässig in der Steigerung der finanziellen Staatsbedarfs vor.

de l'Etat et de communauté ou même du seul examen des faits où se manifeste cette activité.

Leur connaissance nous permet de déclarer qu'il existe en économie politique *une loi d'extension croissante des services de l'Etat*, loi qui se traduit en économie financière par *la loi corrélatrice d'extension toujours croissante des besoins de l'Etat* (1).

La centralisation entre les mains de l'Etat de la justice, du pouvoir, de la dépense publique, du commandement des armées, est la conséquence même du caractère de l'Etat, et ces différentes fonctions ne seront convenablement exercées que si l'Etat s'en charge exclusivement.

... L'augmentation des fonctions publiques entraîne naturellement des frais, car en exigeant la perfection des services de l'Etat, il faut employer pour cela des agents capables, ce qui amène une élévation sensible des charges publiques.

... On a démontré expérimentalement que, quand la civilisation se développe, les crimes et les guerres

(1) *Ibid.*, p. 262. Die inneren Gründe für diese Ausdehnung der Staats und der zwangsgemeinwirtschaftlichen Tätigkeiten überhaupt lassen sich zum Teil aus dem erfahrungsmässig feststehenden Wesen der Staats, der Gemeinde bei fortschreitenden Culturvölkern (*a priori*) ableiten, zum Teil sind sie aus den einzelnen Tatsachen, in welchen die Ausdehnung jener Tätigkeiten hervortritt inductiv herauszufinden. Ihre Kenntniss berechtigt uns, *von einem volkwirtschaftlichen Gesetze der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeiten* zu sprechen, ein Gesetz, welches für die Finanzwirtschaft *als Gesetz des wachsenden Staats bedarfs* zu formuliren ist.

deviennent plus rares. Or, la cause véritable de cette amélioration ne réside pas toujours dans le fait d'une civilisation plus avancée, mais n'est souvent que l'effet de l'activité *préventive* et fortement organisée de l'Etat dans ses services de la justice et de l'armée, ce qui a pour conséquence une augmentation extraordinaire de l'activité de l'Etat, et par suite, de ses besoins financiers.

... L'extension des affaires de l'Etat concernant le but de la culture et de la prospérité est, en général, très régulière chez les peuples en progrès : la difficulté ici réside dans une juste combinaison des systèmes économiques privé et collectif, dans la question de savoir si une entreprise doit être faite par l'Etat, dans quelle mesure elle doit l'être. Ceci est très variable : d'après le temps, le lieu, les circonstances, il peut être plus avantageux de faire entreprendre un travail tantôt par l'Etat, tantôt par une autre administration publique, tantôt par une administration privée. Les cas ne sont pas rares où une entreprise peut être réalisée aussi bien par une autre économie que par l'Etat : c'est alors que la considération de la capacité propre de l'Etat peut être mise en doute, et qu'il faut faire appel pour trancher la question à *des considérations d'ordre politique et social*. En général, l'examen des cas concrets montre, dans les questions de cet ordre, une tendance à élargir l'action de l'Etat plutôt qu'à la restreindre.

On peut observer une tendance inverse dans l'antiquité et au moyen âge où l'on condense de plus en

plus les éléments de la puissance en mains particulières. C'est ce qui a fait dire parfois que chez les peuples civilisés il y a autorité amoindrie de l'Etat, puisqu'il a abandonné beaucoup de branches de production et demandé de plus en plus aux impôts les ressources dont il a besoin. Mais l'Etat n'en a pas moins une action qui s'étend de plus en plus, car, demandant tous les jours davantage à la production privée, il est devenu ainsi le plus grand employeur de l'économie politique.

... Le progrès de la civilisation amène toujours une augmentation dans le besoin général de bien-être ; ce besoin demande à être satisfait plus complètement, d'où création d'un plus grand nombre d'écoles, division plus grande du travail, perfectionnement du trafic, observation plus attentive de l'hygiène.

Toutes ces transformations de l'activité de l'Etat sur le terrain de la législation et de l'administration, sont toujours accompagnées d'importantes mesures financières, nécessitées par l'extension des besoins financiers (1).

Théorie générale de l'impôt (2).

Dans la conception de l'antiquité et du Moyen-Age

(1) *Ibid.*, § 177. — Eine äussere Ausdehnung erfolgt in grossem Umfange auf eine doppelte Weise ; es werden bisherige Tätigkeiten der Privatwirthschaften oder Anderer Gemeinwirthschaften vom Staate übernommen und es entstehen Ganz neue Bedürfnisse, für welche der Staat allein oder vorzugsweise die Fürsorge trägt.

(2) *Finanzwissenschaft*, t. II.

manque cette liaison organique étroite entre l'Etat et les individus, qui fait apparaître l'Etat comme condition nécessaire à l'existence et à la prospérité de la société civile qui lui est unie, et de chaque particulier en tant que partie de ce tout, qui fait que l'Etat peut agir et agit réellement pour le bien de la société et des particuliers.

C'est seulement la conscience moderne qui s'est peu à peu élevée à réclamer des interventions publiques de cette nature et le moyen le plus courant de satisfaire les besoins financiers des corps constitués est fourni par *l'impôt*.

La question doit seulement se poser *si ce but purement financier est le but unique de l'impôt, et doit limiter sa définition*.

Or, à côté de ce but purement financier, on peut également discerner et fixer un but *de politique sociale comportant intervention réglementaire dans la répartition des revenus et de la fortune de la population, de manière à produire une modification de la répartition telle qu'elle s'opère sous le régime du trafic libre*.

La notion de l'impôt est donc double. L'impôt est fondé et justifié quand se présente l'un ou l'autre de ces deux buts.

Ceci apparaît nettement dans la question de l'équité de la répartition des impôts. L'équité est quelque chose d'essentiellement relatif, et de conditionné par la civilisation du peuple considéré.

Or, pour la période de civilisation où nous nous trouvons, on peut d'abord considérer que la réalisation du desideratum consiste à ne rien changer à la répartition des revenus telle qu'elle se fait sous le régime de la libre concurrence. Pour qui juge ainsi, la répartition existante des revenus et de la fortune est un fait qu'il n'y a pas lieu de discuter plus avant, et qu'il faut accepter avec toutes ses conséquences économiques et sociales. Or, l'une de ces conséquences, c'est qu'*un seul et même montant de dépenses entraîne des charges différentes* pour des personnes dont les revenus, et par conséquent la capacité de prestation diffère.

Dans ce système, le but de l'imposition est donc limité strictement à la couverture des besoins financiers, *avec exclusion du but social politique.*

Conséquences au point de vue de l'équité dans l'imposition :

1° *Généralité* prise au pied de la lettre ; pas d'exemption pour le minimum nécessaire à l'existence.

2° Chacun doit acquitter une quantité d'impôts égale, c'est l'imposition *proportionnelle*, pas de distinction entre les gros et les petits revenus, pas de distinction entre le revenu produit par le travail, et le revenu produit par les rentes.

Mais cette intangibilité de la répartition des revenus et de la fortune entre particuliers doit être considérée comme un principe inexact. On peut et on doit, au contraire, poser un second point de vue directeur de l'impo-

sition à côté du point de vue purement financier : *c'est le point de vue de la politique sociale* suivant lequel l'impôt n'est pas seulement un moyen de couvrir les besoins financiers, *mais aussi un moyen de corriger la répartition des revenus et de la fortune qui se produit sous l'empire de la libre concurrence* (1).

Conséquences :

1° La généralité n'est pas prise au pied de la lettre : il peut y avoir exemption d'impôt au profit de personnes pourvues d'un faible revenu, notamment, si ce revenu provient de leur travail (desideratum social de l'exemption de l'impôt pour le minimum nécessaire à l'existence) dans le but de décharger réellement au point de vue économique les petites gens, et pour les imposer relativement moins que les gens aisés.

2° L'uniformité est entendue en ce sens que l'imposition doit être autant que possible proportionnée à la capacité de prestation, laquelle croît suivant une proportion plus rapide que le revenu, d'où desideratum du principe de *l'imposition progressive des gros revenus, et exclusion de l'imposition simplement proportionnelle*.

De plus, imposition des revenus provenant de rentes, supérieure à l'imposition du revenu provenant du travail.

Le système d'impôts existant dans nos Etats civilisés

(1) *Finanzwissenschaft*, t. II, 218 et suiv.

modernes et la théorie de l'impôt que nous avons connue jusqu'à présent, reposent essentiellement sur la doctrine issue du point de vue nettement financier, mais non plus déjà exclusivement. On trouve même déjà dans la pratique des institutions qui sont en opposition avec ce point de vue. »

Mieux vaudrait avouer ouvertement que le point de vue de la politique sociale est également justifié en matière d'imposition. Ce point de vue, se faisant jour dans la conscience populaire, affirme l'avènement d'une nouvelle phase de l'imposition, la *phase sociale*, qui résulte de toute l'évolution moderne des peuples civilisés. »

C'est surtout à l'occasion de la réforme de l'Einkommensteuer en 1891 que Wagner examine la théorie socio-politique de l'impôt d'une façon toute particulière, et voici selon lui les principes directeurs de cette théorie, les résultats déjà atteints dans la voie de son application, et ceux que l'on peut espérer dans l'avenir.

« La politique sociale, dit-il, existe déjà depuis longtemps. Les anciennes corporations, les anciennes réglementations agraires et commerciales, l'assistance publique, les retraites ouvrières, l'organisation douanière, en sont les preuves. Ce sont des moyens de corriger les défauts de la répartition économique. Pourquoi ne pas se servir de la législation financière dans le même but ?

Les finances peuvent concourir de trois manières à l'application des théories de politique sociale.

1° Par le choix des devoirs de l'Etat.

2° Par le choix de la méthode au moyen de laquelle l'Etat subviendra au coût de ces devoirs, c'est-à-dire par la détermination de leur prix à l'égard des classes et des individus.

3° Par le choix des ressources qui permettront à l'Etat de remplir ces devoirs.

Plus on tient compte dans ce choix de considérations socio-politiques, plus sont corrigées les inégalités économiques et sociales des classes et des individus ; et par ces moyens, on peut influencer aussi bien sur les conséquences de ces événements que sur les fondements du système d'organisation d'économie privée (1). »

Pour ce qui concerne le choix des devoirs de l'Etat, on suit une politique sociale en développant l'instruction et l'hygiène publique, les communications et les transports, quand on s'occupe surtout des besoins et intérêts des classes pauvres. On arrive ainsi à pouvoir satisfaire les besoins des dites classes, qui, sans cette intervention, ne le seraient pas, ou le seraient trop peu, ou trop chèrement par l'économie privée.

A l'égard du second moyen, il y a politique sociale

(1) Wagner, *Über soziale Finanz und steuer politik*, p. 10, (*Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik*, vol. IV, 1791).

« Je konsequenter und umfassender in diesen 3 Fällen sozialpolitische Rücksichte genommen werden, desto einschneidender wird sich natürlich die Korrektur der ökonomischen und sozialen Lage der Klassen und einzelnen gestalten. In allen 3 Fällen kann aber.... sowohl auf die Konsequenzen der Ergebnisse als auf die Grundlagen des privatwirthschaftliches organisationssystems eingewirkt werden. »

quand l'Etat fait payer ses services très bon marché, ou qu'il les donne gratuitement, en raison de la situation nécessiteuse ou de la faible capacité des acheteurs ; le surplus du coût est alors couvert par des moyens financiers. Dans ce cas, l'économie privée eût fait payer aux pauvres le même service bien plus cher ; il y a donc là aussi un élément socio-politique.

Quant au choix des ressources qui permettent à l'Etat de subvenir à l'exécution de ses devoirs, il existe quatre moyens secondaires ayant chacun son côté socio-politique.

a) L'Etat peut exploiter un service et y réaliser des bénéfices : avantage indirect pour la communauté et les basses classes, car si l'exécution de ces services eût été laissée à l'initiative privée, cette dernière eût seule profité des bénéfices réalisés.

b) L'Etat peut tirer des intérêts des terrains et des capitaux qu'il possède. Le résultat de la production ne va donc pas à des économies privées, mais au corps politique dans son ensemble.

c) L'Etat règle la consommation, et oblige en quelque sorte à l'épargne en faisant payer aux contribuables pour les institutions publiques dont ils profitent directement ou indirectement.

C'est le cas d'un impôt qui frappe une consommation populaire, et sert à couvrir les frais de l'instruction primaire, des communications, de l'hygiène, ou de l'assurance ouvrière. Il y a là un certain communisme,

ainsi qu'il en existe plus ou moins dans toute activité gouvernementale, et dans tout véritable impôt.

d) L'Etat se livre à une égalisation de classe à classe quand il fait payer aux riches, en totalité ou en grande partie, des impôts destinés aux institutions, établissements et activités de l'Etat, profitant aux pauvres en totalité ou en grande partie.

Ce communisme n'est pas nouveau, mais il commence seulement à être prôné pour des raisons socio-politiques.

A titre d'exemple, on peut citer la contribution forcée du patron à l'assurance ouvrière, les impôts directs progressifs, les impôts sur le capital et les droits de succession, certains impôts directs réels, les impôts de luxe, etc... (1).

(1) Wagner (même article, p. 13-14). « Im anderen Falle kann die Besteuerung einer Ausgleichung von Klasse zu Klasse, namentlich zwischen den Besitzenden Wohlhabenden und den nicht Besitzenden, Ärmern dienen, nämlich wenn mit Steuererträgen, welche allein oder vornehmlich von jenen aufgebracht werden öffentliche Einrichtungen, Anstalten und Tätigkeiten ihre Ausführung erhalten, die der ärmeren Klasse allein oder überwiegend zu gute kommen. Auch dies ein Kommunismus in der letzten Wirkung, wie es aber im Einzelnen nicht neu ist, und jetzt nur beginnt. Gerade aus sozialpolitischen Gründen mehr empfohlen zu werden. Zwangsbeiträge der Arbeitgeber zur Arbeiterversicherung haben zum Beispiel eine solche Tendenz und Wirkung.

Höhere Besteuerung der Besitzenden und Wohlhabenden in Form höherer Steuersätze. Vollends, aber nicht einmal notwendig, Progressivsätze bei direkten Steuern, in Form von Vermögens-Erb-schafts, Gewinnen Ertragssteuern, von Luxussteuern und anderen mehr gehören bei der angegebenen Verwendung hierher. Hier ist die Folge dann wieder eine Korrektur der Ergebnisse des Verteilungsprozesses im privatwirtschaftlichen Sinne. »

Wagner examine si l'Einkommensteuer répond aux desiderata socio-politiques : il ne le croit pas, à cause du maintien des impôts indirects ; cependant il y a déjà un premier pas de fait, et on arrivera peu à peu à lui faire remplir des devoirs sociaux.

CHAPITRE III

LES CONTRADICTEURS.

La conception socio-politique de l'impôt, si complètement adoptée par Wagner et son école, rencontre beaucoup d'oppositions.

Ses adversaires attaquent l'idée de justice distributive réalisée par l'impôt : pour eux, il n'a qu'un seul but, subvenir aux besoins budgétaires.

De Molinari, par exemple, rejette la conception wagnérienne, car elle ne permet pas d'opérer une distinction entre les fortunes dues aux qualités du propriétaire, et celles dues au hasard ou à des opérations malhonnêtes. « L'impôt, dit-il, ne peut aller à la source des inégalités sociales, il frappe aussi bien l'innocent que le coupable. »

« Le rôle de l'Etat, dit M. Leroy-Beaulieu, relativement à la répartition des richesses, est très simple ; il ne consiste pas à prendre aux uns pour donner aux autres, à faire de l'impôt un instrument de redressement des inégalités sociales. Quand il poursuit cet idéal de quelques-uns, l'Etat devient dans la vie un élément perturbateur (1). »

(1) Leroy-Beaulieu, *Essai sur la répartition des richesses*, 3^e éd., p. 563.

Le socialisme d'Etat se contente donc de prélever sous forme d'impôt une partie de la fortune des riches : il est éminemment utile aux politiciens, mais ses effets économiques se réduisent à un gaspillage de richesses, et par là, il empire les conditions du peuple au lieu de les améliorer.

Les auteurs financiers italiens sont en général les adversaires déclarés de la théorie wagnérienne, et la combattent, il faut en convenir, avec des arguments qui ne manquent pas de portée.

Pour Masè-Dari, si l'Etat doit déraciner les inégalités économiques, rien de plus propre pour atteindre ce but que la confiscation de toute la fortune individuelle au delà d'une certaine limite (1).

L'égalisation visée par Wagner ne peut se réaliser que par la socialisation totale de la société, car même si l'Etat exerce de nombreuses industries, il existera toujours une classe dont les intérêts seront nécessairement en opposition avec le nivellement des fortunes.

Nitti (2) se place à un autre point de vue : « Les raisons de Wagner, dit-il, ne sont pas très persuasives. Pour que l'impôt puisse agir sur les phénomènes de répartition, il faut que le taux en soit très élevé, et encore qu'il menace vivement la puissance d'accroissement du capital. C'est là une chose qu'on ne peut sentir sans danger, et qui offre de très graves inconvénients.

(1) *La imposta progressiva*, p. 504, 505 à 513.

(2) *Science des finances*, p. 368-369.

Rien ne se prête mieux à la spoliation que d'admettre théoriquement qu'elle est licite, de la reconnaître comme un droit, mieux encore comme un devoir. Etant donné les luttes entre les classes sociales, rien n'est plus dangereux que d'admettre qu'une classe, parce qu'elle possède le pouvoir politique, doive dépouiller les autres : l'abus ne peut devenir un principe, encore moins la violence. »

M. Riccardo dalla Volta est un des plus agressifs. « Je rejette absolument l'idée que l'impôt doive devenir, comme le voudrait Wagner, un légitime instrument d'influence sur la répartition des revenus et des richesses. On reste surpris que l'esprit pénétrant de Wagner ne voie pas la flagrante contradiction dans laquelle il tombe, lorsqu'après avoir blâmé Held de renoncer à l'impôt juste et de se résigner au *statu quo*, il se fait ensuite le champion de l'impôt politico-social, euphémisme déplorable pour montrer la défense de l'impôt socialiste niveleur des conditions, ou du moins limitateur de l'accumulation des capitaux. Si l'idée de Wagner que l'impôt doit passer de la phase financière à la phase sociale (et il pouvait aussi bien dire socialiste) pour exercer une influence régulatrice sur la répartition du revenu national, devait prévaloir, ce n'est pas le règne de la justice que nous arriverions ainsi à restaurer, mais bien celui de la spoliation la plus frauduleuse. On ne veut pas nier que les impôts n'aient, en fait, un effet politico-social sur la répartition de la richesse, mais cet

effet résulte de la marche erronée suivie par la politique économique et financière, lorsqu'elle accorde des protections et des faveurs injustes, et qu'elle excède toute limite dans le chiffre des impôts. Le rôle de la science consiste premièrement à écarter les causes qui troublent la distribution naturelle des richesses, et non pas de les accroître. Et si l'organisation économique doit subir des transformations plus ou moins radicales, ce n'est pas par la voie de l'impôt qu'elles doivent se produire, mais seulement par les progrès techniques associés à une meilleure organisation des classes productives (1).

Si nous passons maintenant du côté des Anglais, nous nous trouvons en présence de l'avis très précieux de M. Seligman qui trouve tout à fait infondée la théorie de Wagner.

A en croire le professeur allemand, toutes les nations auraient introduit dans leur politique fiscale des considérations sociales au sens le plus large. Si l'idée sociopolitique devait être réalisée par le gouvernement, il serait inutile de construire une science des finances. Il n'y aurait qu'un seul principe : confisquer la propriété du riche et la donner au pauvre. Mais si l'on veut parler de tant d'arrangements justes et injustes, il est nécessaire d'avoir d'abord une compréhension exacte de ce que signifie la justice ; elle demande que l'Etat ne fasse rien de propos délibéré pour accroître l'inégalité des

(1) Riccardo dalla Volta, *L'imposta progressiva del puncto di vista teorico*, p. 287-288.

fortunes, mais on ne peut exiger que l'Etat fasse disparaître cette inégalité.

...Les réformes sociales désirables étendent les bénéfices de l'activité gouvernementale aux pauvres et aux nécessiteux, et rendent les classes les plus basses capables de participer autant que possible aux avantages de la civilisation progressive...

En tous cas, la théorie dite socio-politique est insoutenable dans la mesure où elle implique de la part de l'Etat l'effort conscient de lever des impôts plus élevés sur les riches pour les réduire au niveau des pauvres (1).

Quoi qu'il en soit, le but avéré de Wagner est de modifier la distribution des fortunes et des revenus, de diminuer la part des riches et d'augmenter celle des pauvres. Mais tout impôt n'exerce-t-il pas sur la grandeur du revenu une influence régulatrice ? Toute charge non établie sur le coût du service est, en partie au moins, une confiscation, puisqu'elle demande aux uns moins, aux autres plus que ne leur a donné le gouvernement. De là il résulte que tout impôt mesuré d'après le coût du service qu'il a pour but de défrayer, est une sorte de spoliation ; tout impôt prend dans la poche des uns pour mettre dans la poche des autres ; tout impôt modifie donc avec plus ou moins d'intensité la distribution des richesses (2).

(1) Seligman, *L'impôt progressif*, p. 67-70.

(2) Suret, *L'impôt progressif*, thèse Paris, 1909, p. 522 et suiv.

Cette opinion que l'impôt a pour résultat un déplacement de la répartition, telle qu'elle résulterait du jeu normal de la concurrence, de l'abstention de l'Etat (sauf pour ce qui concerne la défense des personnes et de la propriété) et de la généralisation de l'application des taxes, paraît fort hardie. Elle n'en est pourtant pas moins fondée.

D'ailleurs, il peut être utile de distinguer ici la confiscation d'intention et la confiscation de résultat. Qu'un ministre des finances propose un impôt de consommation simplement pour subvenir aux besoins budgétaires, et non pour entraver l'inégalité croissante des conditions ; qu'un économiste suggère un impôt proportionnel ou progressif, parce que, suivant lui, le principe de l'échange ou le principe de la capacité contributive mène logiquement à la proportionnalité ou à la progressivité, ce sont là des mesures qui peuvent éveiller par leurs conséquences l'idée de spoliation, mais il est évident qu'elles ne sont pas proposées dans un but de spoliation.

L'intention et le résultat divergent, voilà tout : on peut affirmer qu'il y a une différence essentielle au point de vue du but, entre l'impôt progressif à tendance socio-politique du professeur Wagner et l'impôt vraiment proportionnel auquel aspirent de nombreux économistes français, mais, qu'au point de vue du fait, il n'y a qu'une pure différence de degré (1).

(1) Suret, *op. cit.*, p. 524.

Mais, entre la conception socio-politique du nivellement des fortunes, et la socialisation complète de la propriété privée réalisant le nivellement complet et idéal, n'y a en somme qu'une question d'appréciation de fait et de mesure dans l'application.

C'est ce qui fait que, parmi les adversaires de Wagner, un certain nombre d'auteurs l'ont attaqué, non pas tant surtout pour sa conception du rôle de l'Etat, que pour le but où il devait fatalement atteindre en poussant son raisonnement à l'extrême : ils déclarent tous que le nivellement opéré par l'impôt est une mesure illimitée dans sa portée, et par conséquent présentant les plus grandes chances d'être spoliatrice et confiscatrice.

Un grand nombre d'hommes politiques français contemporains partagent cette opinion : Casimir-Périer père, rapporteur de la commission du budget, combattant le projet Hèvre et Bamberger d'impôt sur le revenu, y voit le germe d'une guerre entre le capital et le travail. Charles Dupuy déclare qu'il y a là une périlleuse création des doctrines chimériques du socialisme et du collectivisme. Waldeck-Rousseau remarque un antagonisme invincible entre le droit de propriété tel qu'il est reconnu par la Révolution française, et la progression de l'impôt (1).

Quant aux auteurs contemporains, ils reprennent en foule ces arguments de nivellement conduisant à la confiscation et au socialisme.

(1) Cité par Suret, p. 592.

En faisant dévier la notion de l'impôt, on aboutit aussi sûrement à la confiscation que par le moyen de la lutte violente, auquel les collectivistes ont renoncé : on en fait pour cela un instrument de tyrannie destiné à satisfaire la haine et l'envie du pauvre contre le riche.

« L'impôt créé pour défendre la société, et en développer les qualités productrices, sert à la détruire après l'avoir avilie et appauvrie : il devient facilement, non plus un correctif aux inégalités croissantes, mais un moyen directement offensif contre la fortune et la propriété individuelle (1). »

Il est certain, en effet, que cette idée qui consiste à faire peser davantage l'impôt sur ceux dont les revenus et le capital excèdent de beaucoup le nécessaire plutôt que ceux qui ont à peine de quoi vivre au jour le jour, est au fond juste et humaine ; mais comment l'approuver si elle n'est qu'un moyen de combat révolutionnaire pour faire servir l'impôt à l'oppression et à la spoliation des riches ?

Or, c'est malheureusement à ce but que tend rapidement la doctrine socio-politique du nivellement, et c'est ce qui pour beaucoup en rend le principe inadmissible, encore que son application modérée corresponde à une idée fort humanitaire.

« C'est un moyen qui peut faire merveille entre les mains d'un peuple froid, habitué aux affaires, ayant un

(1) O. Noël, *Socialisme et question sociale*, p. 270.

sens pratique très développé, mais qui, dans une démocratie pure, comme la France par exemple, où il n'existe plus aucun centre de résistance, où les députés sont de simples impulsifs assujettis à toutes les servitudes électorales, doit aboutir tôt ou tard à la confiscation (1). »

La spoliation individuelle, point de départ nécessaire de l'établissement de la société collective, constitue dans nos vieilles sociétés la grosse difficulté de transition. Sans tarifs progressifs, la dite transition demeurerait presque impossible. Grâce à elle, elle va se produire insensiblement avec la complicité inconsciente de la bourgeoisie elle-même.

Voilà ce qui explique les attaques violentes dirigées un peu partout contre la doctrine si chère à Wagner : c'est que si ses idées, maintenues sur le terrain de la théorie séduisent au premier abord, on ne tarde pas à voir, en les suivant dans toutes leurs conséquences, qu'elles seraient une arme puissante contre la propriété individuelle dont les racines sont encore trop profondes chez les peuples modernes pour pouvoir être facilement déracinées, même par des moyens détournés (2).

(1) Leroy-Beaulieu, *Economiste français* du 2 mars 1901, p. 262.

(2) Stourm, *Economiste français* du 20 septembre 1902, p. 384.

DEUXIÈME PARTIE

LES FAITS : LA PROGRESSION CONSTATÉE DANS LES BUDGETS EUROPÉENS (1)

CHAPITRE PREMIER

LES DÉPENSES PUBLIQUES DE LA FRANCE.

Il serait imprudent au point de vue de l'exactitude d'un travail comme celui que nous entreprenons, de croire qu'il suffit, pour se rendre compte de la progression des dépenses publiques, de rassembler à la suite les uns des autres les chiffres inscrits dans les comptes

(1) Avant d'aborder les développements qui vont suivre, nous tenons à insister sur un point important. L'étude que nous avons entreprise dans cette seconde partie est fort ingrate ; nous avons éprouvé une extrême difficulté à nous procurer les documents statistiques que nous avons mis à contribution, surtout en ce qui concerne les pays étrangers. En particulier, le manque de concordance dans les résultats publiés par les différents annuaires, nous ont obligé à la plus grande réserve, car nous tenions à n'insérer dans ce travail que des données exactes et possibles à vérifier. Aussi, à part nos tableaux de la progression des budgets français construits sur les données officielles du ministère, nous sommes-nous volontairement montrés concis et très circonspects en matière de chiffres. Le sys-

publiés ou résumés par les statistiques officielles, ces chiffres, en effet, ne sauraient être considérés comme représentant réellement le total des charges des services publics.

Et d'abord, ils ne comprennent pas la totalité des sommes dépensées ; ils laissent de côté : 1° les dépenses hors budget faites au compte de l'Etat, telles que celles qui figurent dans les services spéciaux du Trésor public, ou celles qui sont effectués directement par les Compagnies de chemins de fer à titre d'avances en travaux ; 2° les budgets extraordinaires des communes autres que Paris ; 3° les dépenses alimentées par de véritables impôts généraux qui figurent dans les budgets de certains établissements publics, ou même qui ne figurent dans aucun budget, comme c'est le cas pour une partie des sommes prélevées sur le pari mutuel. Il faudrait donc, pour avoir le montant réel des dépenses des services publics, ajouter ces divers éléments aux chiffres officiels.

Il faudrait également faire diverses déductions, car il y a des doubles emplois répondant aux concours que l'Etat, les départements et les communes se prêtent mutuellement pour certains services ; il y a également beaucoup de services dont les dépenses totales ne représentent pas le montant réel des charges publiques

tème que nous avons adopté, de rejeter absolument toute donnée douteuse ou impossible à vérifier, nous a obligé à diminuer notablement l'étendue de nos développements, mais notre étude y a gagné en exactitude, ce qui nous a fait nous consoler facilement de l'abandon d'une masse de renseignements douteux.

correspondantes ; quelques-unes d'entre elles sont compensées par une recette qui en est la contre-partie immédiate.

On ne peut même pas se faire une idée exacte de la marche des dépenses de l'Etat en prenant les comptes définitifs de chaque exercice, parce que les chiffres ne sont pas comparables ; les plus anciens englobent dans les dépenses nationales la partie des dépenses locales alimentée par des centimes additionnels aux contributions directes ; en outre, les uns comprennent, les autres ne comprennent pas les dépenses extraordinaires. On arrive cependant à une approximation qui peut être suffisante pour l'observation d'une loi générale comme celle de la progression.

En France, sous chaque régime, les dépenses générales comme les dépenses locales ont été naturellement en progressant du début à la fin sans que la progression fût régulière par suite de circonstances de fait ne se reproduisant pas régulièrement, guerres ou grandes entreprises de travaux publics.

La troisième République a dû faire face à ses débuts aux charges résultant de la guerre de 1870-1871. Lorsqu'en 1875 nos finances eurent repris une assiette normale, le total des dépenses de l'Etat avait passé de deux milliards à plus de trois, comprenant il est vrai près de 250 millions consacrés à l'amortissement. Dans l'intervalle, notre population et notre territoire avaient été réduits par la perte de trois de nos départements les plus riches.

Peu après, une poussée énorme se produisit dans les dépenses : elle commença à apparaître au budget ordinaire de 1878, et fut surtout consacrée par la création d'un budget extraordinaire qui subsista de 1879 à 1890. Dans les années qui suivirent, un effort énergique réduisit l'augmentation, si bien que le changement d'organisation de l'enseignement primaire passa inaperçu au budget national de 1890 qu'il grevait cependant de 50 millions de dépenses supplémentaires.

La politique d'économie permit également de clore en 1893 l'ère funeste des appels à l'emprunt.

Depuis 1891 malheureusement la progression des dépenses a repris, lente d'abord, grâce à la conversion de 1894, accélérée ensuite par la réfection de l'armement à partir de 1898, par l'expédition de Chine à partir de 1900 ; malgré l'augmentation énorme du rendement des impôts à cette époque, on eut le grand tort de se laisser aller à rouvrir des comptes spéciaux pour solder ces dépenses. Aussi, en dépit de la création en 1901 du budget spécial de l'Algérie, qui dégagait le budget métropolitain d'une soixantaine de millions, on constate dès cette époque un retour aux budgets élevés.

De nos jours, de nouveaux et considérables accroissements sont en train de se produire surtout dans les dépenses de l'enseignement et de l'assistance, et en tout dernier lieu dans la modification de notre armement de terre et de mer.

En résumé, dans ces dernières années, le total de nos dépenses est constamment resté fixé autour du chiffre de 4 milliards, il a donc plus que quadruplé depuis que la France est sortie de la tourmente de 1789.

Le service de la dette entre dans le total pour plus d'un milliard (non comprise la dette viagère résultant des dépenses civiles et militaires), représentant l'intérêt d'un capital de 31 milliards plus un amortissement régulier qui atteint environ 70 millions.

Sensiblement supérieures aujourd'hui à celles qu'entraîne la dette, les dépenses annuelles nécessitées par la défense nationale approchent aujourd'hui de 1.400 millions. Les dépenses des services civils, qui absorbent de 1.400 à 1.500 millions ont aussi augmenté dans une proportion considérable.

Pour subvenir à ces dépenses colossales, l'Etat français doit recourir presque exclusivement à l'impôt, car les revenus patrimoniaux ou industriels dont il dispose s'élèvent à peine à 108 millions. En fait, l'impôt n'a presque jamais suffi pour subvenir intégralement à ces charges ; mais son produit moyen en a le plus souvent été assez voisin, dans les périodes ne comportant pas des dépenses exceptionnelles de guerre ou de travaux publics.

Le système fiscal organisé par le Directoire, l'Empire et la Restauration, a permis pendant un demi-siècle de faire face aux dépenses, malgré leur accroissement continu : le rendement des impôts a passé de 800 millions

environ vers 1820 à plus de 1.500 en 1869, sans que les taxes nouvelles y aient beaucoup contribué. Sous l'Empire et jusqu'à sa chute, il est hors de doute que le progrès de la richesse générale a été sensiblement plus rapide que celui des charges publiques. Mais après les remaniements dus à la guerre de 1870-1871, le poids des impôts par rapport à la richesse du pays restait certainement beaucoup plus lourd qu'en 1869 et dans l'ensemble, il a augmenté proportionnellement plus vite que celle-ci dans ces dernières années.

Cependant, on a rarement pu maintenir le produit des impôts au niveau des besoins annuels, et l'habitude de couvrir une partie des dépenses par des ressources exceptionnelles a été, peut-on dire, continuelle en France. L'augmentation constante de la dette que nous aurons à examiner par la suite a été aggravée singulièrement par les emprunts réalisés en pleine paix soit pour couvrir les déficits des budgets ordinaires que l'on avait laissés s'accumuler peu à peu, soit pour subvenir à des dépenses qui eussent dû figurer dans ces budgets.

Sans doute, on peut encore compter sur quelques rares plus-values d'impôts pour augmenter les ressources budgétaires, mais somme toute, dans une mesure insuffisante pour endiguer les conséquences onéreuses de l'accroissement continu de besoins des différents services, et d'ailleurs l'expérience des vingt dernières années ne permet guère de compter, dans l'avenir, sur l'encaissement régulier de plus-values notables. Sans doute,

celles de 1907 ont été considérables ; mais la fin de l'année a amené le commencement de la crise, inévitable après une période de prospérité.

La réapparition des déficits semble donc chez nous plus que probable, si l'énergie de quelques hommes d'Etat n'arrive pas à prévaloir contre la passion qui pousse à accroître sans cesse les dépenses.

Dans les premiers jours du mois d'avril 1906, trois semaines environ avant les élections, le Sénat vota l'affichage dans toutes les communes de France, d'un important discours de M. Poincaré, ministre des finances. Tout en y reconnaissant que le budget de 1906 n'était équilibré qu'au moyen d'expédients, c'est-à-dire de ressources exceptionnelles et d'emprunts, tout en y déclarant que l'établissement du budget de 1907 offrirait de nombreuses difficultés, M. Poincaré se livrait avec complaisance à une ample apologie de la gestion de nos finances, si ce n'est depuis trente ans, du moins depuis une dizaine d'années ; c'est ce qui, en pleine période électorale, fit voter l'affichage de ce discours ministériel (1).

Le budget de 1907 proposé par le ministre fit une sensation profonde, car pour la première fois, le quatrième milliard y était atteint et même dépassé ; ce qui impressionnait encore, c'est que le ministre, loin de faire espérer une diminution de dépenses, laissait entendre

(1) *Revue des Deux-Mondes* d'août 1906. Article de Leroy-Beaulieu, « Trente ans de finances françaises ».

qu'elles devaient encore se grossir par la suite, grâce aux projets non encore réalisés et déposés par les législatures précédentes. « Les lois votées, disait-il lui-même dans son exposé des motifs, n'ont pas toutes reçu une exécution immédiate ; quelques-unes, comme la loi militaire, ou la loi d'assistance aux vieillards infirmes et incurables, ne doivent commencer à entrer en application qu'en 1907 ; d'autres ont été échelonnées sur plusieurs exercices, et ne battront leur plein que plus tard. Les augmentations réelles et définitives sont donc très supérieures aux augmentations apparentes (1).

Passant à l'examen détaillé des résultats de la gestion financière de la France pendant ce long temps de paix, le ministre la divise en quatre périodes. La première, qui va de 1871 à 1878, est une période de reconstitution, marquée par conséquent par des dépenses élevées mais nécessaires ; après la terrible épreuve que nous venions de subir, l'intérêt national nécessite pendant cette période un accroissement de 257 millions, mais, en même temps, on sent chez les pouvoirs publics, le souci d'enrayer le développement des dépenses parasites.

Il n'en est pas de même de la seconde qui s'étend de 1879 à 1890 : l'imprévoyance y règne en maîtresse. L'insuffisance annuelle des recettes normales pousse à une série d'inconséquences : l'Etat rachète inutilement les voies ferrées et en assure l'exploitation ; il fait sans

(1) *Journal officiel*. Annexes, t. I, p. 631 (annexe, n° 141), 1906. Chambre.

étude sérieuse les travaux publics les plus divers, amélioration des ports, transformation et création de voies navigables entraînant une dépense totale de 1.150 millions ; de plus il enfle le personnel de toutes les administrations et conduit sans méthode les entreprises coloniales.

Il semble que les pouvoirs publics jugent du mérite et de l'efficacité de leur tâche d'après la rapidité du taux de l'accroissement des dépenses de l'Etat et des localités (1).

A partir de 1883, ce vent de folie s'atténue ; on revient à un peu de réflexion, sinon à la sagesse : la signature des conventions de 1883 avec les Compagnies de chemins de fer marque le retour à la prudence ; l'insuffisance des recettes normales par rapport aux dépenses, qui était de 763 millions en 1883, s'abaisse graduellement pour n'être plus en 1890 que de 177 millions.

La troisième période qui s'ouvre en 1891, se signale par le retour à l'unité budgétaire, c'est-à-dire à la réintégration dans le budget de la plupart des dépenses qui formaient autrement des comptes à part. Le seul des budgets extraordinaires qui existât encore, celui de la guerre, rentre dans le budget ordinaire. M. Rouvier, alors ministre des finances, en donne les raisons dans son exposé des motifs : « Tant qu'on a pu penser que les frais de la reconstitution de nos forces militaires

(1) Leroy-Beaulieu, *ibid.*

serait momentanée, et que l'effort à faire dans ce but serait passager, il a paru légitime d'affecter à des crédits que l'on croyait extraordinaires, des recettes extraordinaires également. Mais dès que l'on acquiert la certitude de la permanence d'une dépense, le droit du gouvernement et des Chambres est tout tracé : à cette dépense qui apparaît clairement comme ordinaire, des recettes ordinaires doivent faire face ; ce n'est pas à l'emprunt, c'est à l'impôt de les couvrir (1). »

Donc, après un élan vigoureux, un peu téméraire peut-être, donné aux grands travaux, refoulement progressif des dépenses extraordinaires, et commencement d'effort vers l'unité.

Malheureusement, la démocratie qui prend de plus en plus conscience de ses devoirs sociaux, s'attache passionnément aux idées d'assistance et de prévoyance en même temps que le régime des primes s'étend et dévore une partie des ressources budgétaires : aussi les dépenses se développent-elles déjà avec une dangereuse rapidité.

C'est ce qu'on peut malheureusement constater très nettement dans la quatrième période qui s'étend de 1898 à nos jours, et le rapporteur lui-même est contraint d'avouer qu'elles ont souvent été inconsidérées. « Assurément, un grand nombre de ces dépenses nouvelles trouvent leur justification dans les besoins, ... mais elles

(1) *Journ. off.*, 1906, Chambre, Annexes, *loc. cit.*

n'ont pas été toujours proportionnées aux ressources, puisque celles-ci sont restées presque constamment inférieures aux paiements. »

Si donc l'on veut s'arrêter dans l'histoire du budget des dépenses en France à quelques conclusions maîtresses, on peut constater assurément que l'une des causes principales d'augmentation consiste dans l'incorporation au budget ordinaire d'un grand nombre de dépenses normales faisant autrefois l'objet de comptes spéciaux, mais aussi à une extension des attributions de l'Etat et à une tendance à la prodigalité qui appellerait un contrôle vigilant si l'on tient à ménager les forces contributives du pays.

Cet état de choses est assurément à déplorer, et les écrivains financiers ne se sont pas fait faute de la stigmatiser à de nombreuses reprises en attirant sans cesse l'attention des pouvoirs publics et de la nation entière sur les inconvénients au point de vue de la propriété générale de cette pressuration progressive du contribuable sous le poids toujours croissant de charges publiques qui finissent par affecter gravement le fonctionnement des rouages économiques du pays.

« Ce qui est beaucoup plus inquiétant que le présent, dit M. Leroy-Beaulieu (1), c'est l'avenir, avec la mise systématique au pillage du budget par le Parlement, en vue de satisfaire les intérêts particuliers les plus divers. »

(1) *Economiste français* du 26 décembre 1908.

Cela est de notoriété publique, et l'aveu même s'en dégage du discours du rapporteur de la commission des finances. « Beaucoup d'entre nous, Messieurs, ont connu un temps où la préoccupation exclusive des commissions financières et des Chambres était de rechercher dans le budget des économies profondes, et où toutes les résolutions adoptées avaient pour objet uniforme de refouler énergiquement les dépenses administratives. Aujourd'hui les mœurs sont bien changées. J'ai énuméré dans mon rapport les 35 motions votées par la Chambre au cours de la discussion du budget et qui contiennent autant de germes d'augmentation de crédits. C'est là une coutume tout à fait nouvelle qui date à peine de quelques années... Ouvrez le projet du gouvernement pour l'exercice 1909... et vous verrez par quelques exemples frappants comment jaillissent les sources de dépenses nouvelles, et comment l'inondation gagne peu à peu tous les ministères (1).

Si l'on considère le budget de prévision de 1906, il montait à 3 milliards 709 millions ; celui de 1909 atteint 3 milliards 973 millions ; c'est donc un accroissement de 264 millions en trois ans, soit 88 millions par an. La France est-elle en état de le supporter ? On dira que divers autres pays, l'Allemagne par exemple et l'Angleterre, ont à faire face à des augmentations annuelles de dépenses tout aussi considérables.

(1) *Journ. off.* du 16 décembre 1908.

En admettant que cela soit exact, ce ne serait pas une justification, car si l'Allemagne et l'Angleterre étaient médiocrement administrées, on ne devrait pas tirer la conclusion que la France doit l'être également (1), mais il y a entre l'Allemagne et l'Angleterre d'une part, la France d'autre part, une différence essentielle. L'Allemagne, par l'excédent des naissances sur les décès, gagne un million d'habitants par an, et cela régulièrement, depuis un bon nombre d'années, soit un million de producteurs et de contribuables ; l'Angleterre gagne, de son côté, 400.000 ou 500.000 habitants par an. La France n'en gagne plus aucun, elle est même en train d'en perdre. Il en résulte que, contrairement à ce qui se passe en Allemagne et en Angleterre, c'est toujours en France le même nombre de producteurs et de contribuables qui supportent des charges constamment croissantes. A la longue, l'accroissement de ce fardeau sur les mêmes têtes tend à devenir intolérable : il appelle, dit M. Stourm, une véritable restauration financière (2). « On sait, dit cet auteur, où aboutit la progression livrée à elle-même : en matière fiscale, c'est la spoliation ; en matière de dépenses, c'est la ruine. Le mot ruine n'a rien ici d'excessif, appliqué, non pas certes à la situation présente, mais à la situation possible d'une époque à venir, assez rapprochée de nous cependant.

(1) Leroy-Beaulieu, article, *Le budget de 1909 et la situation financière générale*.

(2) *Economiste français* du 16 décembre 1899.

Si cette marche progressive n'est pas arrêtée — et qui l'arrêtera ? — elle s'accélérera en vertu d'une loi fatale, et dès lors, beaucoup plus tôt qu'on ne le suppose, elle produira des effets dont il est utile de préciser l'énormité.

Pour travailler sur des chiffres ronds, on peut admettre que l'augmentation annuelle de 50 millions d'un budget sur l'autre, représente une progression de $1\frac{1}{2}\%$: on peut ainsi calculer ce que deviendront nos budgets si cette progression se perpétue.

Pendant les premiers temps, la poussée semblera relativement insignifiante. Il faudra dix ans bien comptés pour que les budgets passent de 3 milliards 500 millions à 4 milliards (1).

1900	3.500 millions
1901.	3.552,5
1902.	3.605,8
1903.	3.659,8
1904.	3.714,6
1905.	3.769,7
1906.	3.826,2
1907.	3.883,5
1908.	3.941,7
1909.	4.000,8
1910.	4.060,8

La progression une fois lancée s'accélérera rapidement. A partir de 1910 et toujours sous l'impulsion de ce coefficient de $1\frac{1}{2}\%$, en 15 ans les 5 milliards seront atteints.

(1) On peut remarquer à quel point se sont réalisées ces prévisions émises par l'auteur en 1899.

1910.	4.060,8
1915.	4.374,4
1920.	4.712,4
1925.	5.076,8

Le mouvement devenant de plus en plus intense, nous atteindrions 6 milliards en 1937, 7 milliards en 1947, etc...

En abaissant le taux de la progression à 1 0/0, ce qui est inférieur à la réalité de ces dernières années, le résultat de 7 milliards serait reculé à l'année 1970 : il n'en reste pas moins menaçant.

La triste conséquence de ce budget de 7 milliards, dit M. Stourm, sera que non seulement les contribuables éprouveront de lourdes charges, mais que les magnifiques réserves dont précisément le milieu du siècle prochain permettait la surprise, seront dévorées.

L'annuité de 143 millions de la dette 3 0/0 amortissable, libre en 1953, plusieurs autres annuités importantes tombées d'ici-là, le revenu net des chemins de fer tombant dans la main de l'Etat de 1950 à 1960, le remboursement des garanties d'intérêt, tout sera dévoré.

« En présence de ces perspectives, quel serait le remède ? M. Stourm retient ce mot de l'ex-ministre Cailiaux : « Donner une orientation nouvelle à la politique générale du pays. » Cela signifie qu'avec les mœurs électorales et parlementaires actuelles, avec l'esprit régnant, jamais aucun frein, automatique ou autre, n'enrayera la marche progressive des dépenses. Une réac-

tion puissante dans l'esprit public pourra seule aujourd'hui arrêter ce flot menaçant. »

L'accroissement continu des dépenses, poursuit le même auteur (1), n'a pas seulement pour effet d'écraser les contribuables.

Lorsque l'Etat outrepassé les limites de son mandat, lorsque l'action collective se substitue à l'action individuelle, lorsque les ressources des particuliers sont employées à dépouiller ces particuliers mêmes de leur initiative, il y a plus que des contribuables lésés, il y a usurpation. Le contrat social est violé ; les droits du citoyen méconnus, le ressort vital de l'intérêt privé se trouve faussé, l'effort fécond de la concurrence remplacé par la domination d'une inconsciente bureaucratie ; en un mot l'excès des dépenses publiques prépare l'avènement du socialisme.

La plupart des gouvernements, dans leurs déclarations officielles, semblent cependant combattre aujourd'hui les théories socialistes. Alors pourquoi les laisser pénétrer subrepticement au cœur même des budgets sous le couvert de ces dépenses abusives, corrélativement d'ailleurs avec de prétendues réformes fiscales ?

« Le budget, évidemment, avec ses immenses recettes et ses immenses dépenses, c'est-à-dire avec la portion considérable des revenus individuels qu'il prend aux uns pour la donner aux autres, constitue le plus puis-

(1) *Economiste français* du 15 septembre 1900.

sant instrument de répartition des richesses entre les mains de ceux qui veulent l'employer à cet usage : mais précisément, le budget ne doit pas être employé à cet usage. »

Pour apprécier l'ensemble des charges qui pèsent aujourd'hui sur le contribuable français, il nous reste à examiner maintenant comment ces charges se sont progressivement élevées dans les différents services de l'Etat, et comment a été peu à peu obtenue l'énorme augmentation réalisée en moins d'un siècle. L'augmentation spontanée du rendement annuel des impôts d'Etat en France, pour les périodes récentes peut se mesurer approximativement par la moitié de l'écart moyen entre leur produit réel, au cours d'un exercice, et les évaluations budgétaires.

On sait en effet que celles-ci sont établies sur les résultats de l'avant-dernière année, modifiés seulement pour tenir compte des changements apportés à la législation fiscale au moment du vote du budget, ou des circonstances anormales impossibles à prévoir.

Les comptes de l'administration des finances, publiés périodiquement par le bulletin de statistique et de législation comparée du ministère nous ont permis d'établir les deux tableaux ci-après, donnant, le premier, la progression des budgets généraux depuis 1870, l'autre, la progression dans les principaux services de l'Etat : les chiffres sont pris dans les lois de règlement jusqu'en

1907 et présentent la situation définitive des exercices considérés.

Pour 1908 et 1909, ce sont ceux des lois de finances ; pour le budget de 1910, le total est celui du projet de juin 1909.

Encore une fois, ces tableaux ne peuvent donner qu'une idée approximative de la progression : pour avoir une idée exacte de l'augmentation des charges, il faudrait établir, en regard, le tableau de la variation des revenus privés aux différentes époques, ce qui est impossible à réaliser avec l'apparence même de l'exactitude.

TABLEAU A.

*Progression des budgets généraux en France de 1870 à 1910.
(Dépenses).*

ANNÉES	SOMMES	ANNÉES	SOMMES
1871	3.046.662.759	1891	3.258.171.024
1872	2.722.604.151	1892	3.380.355.174
1873	2.874.317.788	1893	3.450.920.595
1874	2.782.383.189	1894	3.479.975.191
1875	2.935.527.696	1895	3.434.020.477
1876	3.030.658.061	1896	3.371.115.453
1877	3.027.395.725	1897	3.451.009.616
1878	3.347.810.957	1898	3.451.195.198
1879	3.322.621.928	1899	3.514.992.765
1880	3.364.577.522	1900	3.673.857.415
1881	3.616.401.846	1901	3.701.709.966
1882	3.686.650.040	1902	3.699.327.593
1883	3.715.366.615	1903	3.597.228.320
1884	3.538.714.027	1904	3.638.527.482
1885	3.466.923.058	1905	3.706.838.853
1886	3.293.561.815	1906	3.852.009.439
1887	3.260.964.639	1907	3.880.240.263
1888	3.220.594.184	1908	4.066.019.333
1889	3.247.131.879	1909	4.005.224.069
1890	3.287.908.973	1910	4.051.842.106 (projet).

TABEAU B.

Répartition par services des dépenses des exercices 1871 à 1890.

	1871	1875	1880	1885	1890
I. — Dette publique.....	681.584.157	1.230.804.546	1.256.278.243	1.320.723.889	1.284.042.674
II. — Pouvoirs publics, Finances, Justice, Affaires étrangères.....					
III. — Intérieur.....	212.811.755	123.283.898	127.432.552	122.811.447	124.350.142
IV. — Guerre et Marine.....	59.879.144	81.928.634	63.426.732	83.079.117	76.805.370
V. — Instruction publique et Beaux-Arts.....	533.714.156	640.806.062	752.213.837	909.459.102	781.623.652
VI. — Commerce et industrie. Colonies. Agriculture. Travaux publics.....	33.730.295	43.680.399	88.609.829	180.946.442	191.004.478
VII. — Frais de régie, Perception. Exploitation.....	111.074.286	245.421.830	237.709.658	219.179.878	322.663.433
VIII. — Remboursements. Restitutions. Non-valeurs et primes.....	214.929.596	240.472.307	271.898.884	344.665.018	338.957.042
IX. — Budgets extraordinaires..	31.869.559 1.147.069.811	20.470.349 308.659.668	29.041.399 537.966.588	22.431.380 263.626.785	22.071.005 146.389.177
Total général.....	3.046.662.759	2.935.527.696	3.364.577.722	3.466.923.058	3.287.908.973

TABLEAU B (suite).
Repartition par services des dépenses des exercices 1895 à 1910.

	1895	1900	1905	1907	1910
I. — Dette publique.....	1,217,925,831	1,240,343,930	1,205,124,260	1,219,519,326	1,261,610,223
II. — Pouvoirs publics. Finances, Justice, Affaires étrangères.....	122,803,026	138,229,365	137,476,401	128,992,942	397,545,658
III. — Intérieur.....	73,253,357	78,623,377	85,636,788	106,764,295	138,748,211
IV. — Guerre et Marine.....	905,133,967	1,046,233,795	1,080,203,856	1,137,658,400	1,164,093,283
V. — Instruction publique et Beaux-Arts.....	204,913,028	226,110,120	250,535,868	277,207,080	300,901,487
VI. — Commerce et industrie. Colonies. Agriculture. Travaux publics.....	499,819,992	472,853,901	436,464,997	455,662,265	788,943,244
VII. — Frais de régie, Perception, Exploitation.....	367,779,248	425,516,404	468,704,251	507,472,140	»
VIII. — Remboursements, Restitutions. Non-valeurs et primes.....	42,392,028	45,946,523	43,002,379	46,963,815	»
IX. — Budgets extraordinaires..	»	»	»	»	»
Total général.....	3,434,020,477	3,673,857,415	3,706,838,853	3,880,240,263	4,051,842,106

CHAPITRE II

APERÇU SOMMAIRE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE QUELQUES ÉTATS EUROPÉENS.

Pour juger la situation que nous venons de résumer, il serait intéressant et utile de la comparer avec celles des autres pays civilisés. Malheureusement, comme nous le disions en entamant cette seconde partie de nos recherches, il n'a guère été fait à cet égard d'études complètes et impartiales. Le temps et la connaissance approfondie des finances de chaque pays nous manquent également pour contrôler dans quelle mesure les résultats publiés correspondent exactement à la réalité des faits. Nous ne pourrions donc nous livrer qu'à des comparaisons incomplètes et assez incertaines ; si imparfaites qu'elles soient, nous les croyons cependant dignes de retenir un moment l'attention.

Nous allons donc jeter un coup d'œil rapide sur les finances de quatre grands pays avec lesquels la France a de fréquents rapports par suite d'une communauté de frontières ou d'intérêts.

A. — *Angleterre*. — Le budget actuel du Royaume-Uni est sensiblement égal au nôtre : il comprend près de 4 milliards de dépenses, tant ordinaires qu'extraordi-

naires ; toutefois la marche des finances y a été bien différente depuis les guerres de la Révolution et de l'Empire.

Pendant la guerre d'Amérique, la dette anglaise avait déjà été portée à 6 milliards ; à la fin de l'Empire ce chiffre avait presque quadruplé, et pourtant on avait accru le rendement des impôts dans des proportions considérables pour l'époque puisqu'il atteignait en 1815 le chiffre de 1.850 millions.

Dans les premières années qui suivirent la paix, malgré l'abolition de l'impôt sur le revenu, l'Angleterre, avec une population qui était à peine les deux tiers de la nôtre (20 millions d'habitants au lieu de 30) avait encore un budget atteignant 1.500 millions, soit une fois et demie plus fort que celui de la France (1).

Le service de la dette porté à 21 milliards $1/2$ absorbait à lui seul 800 millions, mais on prit dès ce moment une mesure sage qui était de doter l'amortissement de façon à réduire progressivement le capital. Dans les années qui suivirent, cet effort fait au début pour diminuer la dette s'arrêta, l'Angleterre étant en même temps dominée par l'idée très sage de soulager les contribuables dans la mesure du possible. Jusque vers 1873, celle-ci resta stationnaire aux environs de 20 milliards et le budget total se maintint entre 16 et 1.800 millions, inférieur à ce qu'était celui de la France à la fin de l'Empire.

(1) Ces chiffres et la plupart de ceux qui suivent, sont ceux donnés par M. Colson dans son cours d'économie politique.

En 1833 il avait même été ramené au-dessous de 1.250 millions, mais surtout grâce à l'effet bienfaisant de trois conversions. Jusqu'à la guerre de Crimée le chiffre de 1.500 millions n'avait d'ailleurs pas été dépassé.

Où le régime diffère du tout au tout du nôtre pour l'époque correspondante, c'est que toujours, les plus-values normales des impôts, dépassant largement la progression des dépenses, permirent de réaliser de 1850 à 1873 des dégrèvements continuels atteignant, en moyenne, 25 millions par an.

Dans les vingt années qui suivirent, nous assistons, comme dans tous les pays civilisés, à un développement considérable de tous les services, notamment de l'instruction publique et des postes et télégraphes, qui amène un accroissement d'impôts de près de 500 millions, si bien qu'en 1893-1894 le budget atteint 2 milliards 300 millions.

A partir de cette date, nous entrons dans une phase décisive de l'évolution financière anglaise, celle qui la distingue le plus nettement en lui donnant son caractère vraiment original : c'est l'inauguration de la politique de l'*impérialisme* entraînant la nécessité de procurer au pays une puissance navale de premier ordre destinée à lui assurer, en même temps que la domination sur les mers, des relations rapides et nombreuses avec ses colonies.

Cette orientation est le signal d'une augmentation

rapide de dépenses ; en 1898-1899, le budget total atteignait 2.850 millions, et avait par conséquent augmenté de 550 millions en cinq ans.

Mais grâce au développement de la prospérité générale du pays, on put faire face à cette énorme augmentation sans accroître les impôts, si bien que les dégrèvements et les abandons de recettes faits aux localités, l'emportaient encore durant cette période sur les relèvements de taxes, devenus nécessaires, surtout à la fin.

Grâce à de louables et constants efforts vers l'amortissement, la dette était ramenée à la même époque à moins de 16 milliards ; à ce moment, elle dépassait donc à peine la moitié de la nôtre, et les dépenses totales étaient inférieures de un cinquième à celle de la France, avec une population égale et une richesse bien plus grande.

Cette prospérité due à une politique financière aussi sage que vigoureuse, fut troublée par la désastreuse guerre du Transvaal qui fit perdre, en trois ans, une grande partie du terrain gagné, en faisant peser sur trois exercices une contribution de près de 5 milliards. Pour y faire face, le Parlement anglais n'a pas hésité à établir une série d'impôts nouveaux, dont la charge totale atteignait près de 900 millions en 1902-1903, mais il fut sage de ne pas réclamer exclusivement des ressources extraordinaires, pour faire face à cette augmentation exceptionnelle de frais : on dut pourtant contracter des emprunts pour près de 4 milliards, et arrêter momentanément l'amortissement.

La guerre finie, l'ensemble des dépenses a été progressivement réduit : les dégrèvements réalisés à partir de 1903-1904 représentent environ 350 millions de taxes annuelles supprimées.

Le retour aux affaires du parti libéral depuis la fin de 1905 a amené aussi une notable diminution des dépenses militaires.

Dans les budgets récents, par exemple, celui de 1907-1908, dont nous avons le détail sous les yeux, les intérêts de la dette entrent pour 430 millions seulement. Mais l'accroissement des dépenses par suite du développement des services de l'Etat est très sensible : 1.500 millions (dont 800 pour la marine) pour les dépenses militaires qui en 1894-1895 n'atteignaient pas 900 millions. Il faut, il est vrai, noter que l'armée anglaise ne se compose que de volontaires, et que par conséquent, si ce chiffre est élevé, il n'y a rien à y ajouter comme charge en nature résultant du service obligatoire.

L'instruction publique absorbe 400 millions, contre 100 millions il y a 25 ans ; les postes et télégraphes 450 millions au lieu de 150.

Les autres services civils ne représentent qu'une somme peu élevée, car, particularité remarquable, l'organisation des travaux publics ne met aucune part de ce service à la charge de l'Etat.

La composition des recettes nécessaires pour couvrir l'impôt (l'emprunt et les revenus du domaine fournis-

sent à peine 100 millions sur 4 milliards), s'est beaucoup transformée au cours du XIX^e siècle.

L'impôt sur le revenu et une partie des impôts somptuaires ayant été abolis après les guerres contre l'Empire, ce furent surtout les impôts de consommation, frappant des produits très nombreux, qui fournirent les recettes nécessaires. Mais bientôt la politique fiscale se modifia et chercha à dégrèver les aliments indispensables, et à libérer des entraves des taxes le plus grand nombre possible de branches de l'industrie et du commerce.

Ce fut pour rendre possible les réformes douanières que Robert Peel fit décider en 1842 le rétablissement de l'impôt sur le revenu, aussitôt suivi de l'abolition des droits sur les céréales.

Depuis lors, cet impôt est resté la clef de voûte du budget britannique : c'est en faisant varier chaque année, suivant les besoins, le taux de l'*income-tax* que l'on équilibre les dépenses et les recettes.

L'impôt a un caractère dégressif : les personnes ayant un revenu total de moins de 4.000 francs en sont totalement exemptées, et les revenus, de 4.000 à 17.500 francs jouissent d'une exemption partielle.

Indépendamment de ces exemptions, on a institué en 1907-1908, en faveur des contribuables dont le revenu total n'atteint pas 50.000 francs par an, une réduction de un quart sur le taux de l'impôt afférant à la part de ce revenu gagnée par eux ; les salaires ouvriers sont

donc exemptés comme en France ; mais de plus l'Angleterre applique à tous les petits revenus, même ceux provenant de la richesse acquise, l'exemption que nous n'accordons qu'à la très petite propriété rurale.

Au total, l'Angleterre supportait des charges bien moins lourdes que la France avant le mouvement impérialiste qui a fait de ses dépenses militaires les plus lourdes de l'Europe, puisqu'elles absorbent beaucoup plus du tiers de son budget. L'Angleterre a perdu en quelques années d'impérialisme belliqueux la moitié de l'avantage que lui avait assuré par rapport à la France, plus d'un demi-siècle de politique pacifique, de libéralisme économique et de confiance dans l'initiative privée. Mais par suite de sa situation insulaire aussi bien que pour défendre un empire colonial immense, et pour assurer le recrutement régulier de tous ses volontaires salariés, il lui faudra toujours accepter de lourds sacrifices pécuniaires.

La population reste néanmoins relativement moins taxée que la nôtre eu égard à sa richesse, et surtout plus à même de réduire ses dépenses puisque le service des dettes de toute nature y entre pour une fraction moindre que chez nous.

B. — *Allemagne*. — A moins d'un travail de synthèse fort compliqué, il n'est pas facile de se rendre compte de la situation financière des Etats en Allemagne. Au lieu de l'unité budgétaire qui existe en Angleterre et en

France, il y a dualisme de l'Empire et des 26 Etats particuliers.

Ni le commencement de l'exercice, ni la durée de la période budgétaire ne sont les mêmes. L'Empire, la Prusse, la Bavière ont un seul budget ; la Saxe, le Wurtemberg, Bade, en ont plus d'un, les deux Mecklembourg n'en ont pas.

La durée de la période financière oscille entre un et quatre ans ; l'exercice est annuel pour l'Empire, la Prusse, la Hesse, l'Alsace-Lorraine, les villes Hanséatiques et trois autres Etats, bisannuel pour la Bavière, la Saxe, le Wurtemberg, Bade, Brunswick, Cobourg ; triannuel pour 7 Etats et de 4 ans pour un seul.

Pour l'Empire, la Prusse, l'Alsace-Lorraine, la Hesse, le Wurtemberg, l'exercice court du 1^{er} avril ; pour les autres Etats, il commence le 1^{er} janvier (1).

La Prusse établit son budget sans y faire entrer les dépenses militaires ni navales, ni les recettes des douanes, du tabac, de certaines catégories de timbres ; on retrouve ces dépenses sous une autre forme dans les contributions matriculaires qui peuvent être considérées comme l'impôt direct de l'Empire, impôt de répartition acquitté par l'Etat particulier faisant fonction de redevable collectif ; on retrouve les recettes dans les allocations versées par l'empire sur les impôts indirects qui lui ont été attribués et dont il rétrocède une

(1) Raffalovich, *Le budget et les finances de la Prusse*.

partie aux Etats ; il bonifie en outre une indemnité aux Etats pour les frais de perception.

L'assiette sur laquelle repose le régime financier de la Prusse est plus large que celle de l'Empire. Alors que celui-ci s'est trouvé dans les dernières années, et d'une façon à peu près continue, acculé à l'emprunt pour couvrir les déficits résultant de l'accroissement des dépenses improductives, la Prusse n'a jamais emprunté que pour les chemins de fer et les travaux publics.

Une portion considérable du budget prussien est liée à des exploitations industrielles qui rendent plus difficile l'établissement des prévisions, qui mettent davantage les finances publiques dans la dépendance du mouvement économique et des revendications sociales telles que les augmentations de salaires.

D'une façon générale, le budget de l'Empire est affecté surtout aux dépenses des relations extérieures et de la défense nationale, les Etats particuliers assurent les autres services ; ils se chargent de plus de percevoir les impôts impériaux, chacun sur son territoire, et retiennent une part du produit encaissé pour couvrir leurs frais. Quand l'Empire ne peut pas faire face à ses besoins avec ses ressources propres, il recourt aux Etats, et chacun d'eux doit contribuer à combler le déficit en versant une contribution matriculaire proportionnelle à sa population. En retour, l'Empire verse aux Etats (au moins sur le papier) une partie notable

du produit des impôts qu'il perçoit, d'où un va-et-vient de fonds perpétuel et très compliqué.

Si l'on examine les relations du budget impérial avec les budgets d'Etat, on constate que les relèvements des taxes impériales ont réellement suffi pendant longtemps à couvrir les besoins du budget ordinaire, puisque de 1883 à 1898, il n'y a eu que deux années où les contributions matriculaires aient excédé les versements de l'Empire aux Etats (1). Mais depuis 1899 le sens de l'écart s'est renversé ; les contributions matriculaires dépassent les versements de l'Empire de sommes qui atteignent 30 millions de francs par an pour les derniers exercices, et encore, on n'applique pas rigoureusement l'article de la Constitution qui voudrait que les contributions matriculaires couvrent chaque année les déficits du budget impérial : en fait, on a toujours couvert les déficits avec des fonds d'emprunt.

Depuis l'origine de l'Empire, on peut constater en Allemagne une préoccupation politique très remarquable : il y a lutte entre la tendance centraliste, qui cherche à doter l'autorité impériale d'un budget totalement indépendant des budgets locaux, à lui assurer des ressources propres qui lui permettraient d'élargir ses attributions, et la tendance particulariste, qui voit dans la première et la dépendance du budget, commun une garantie contre les empiètements du pouvoir central.

(1) Colson, *op. cit.*, p. 424.

Ceci explique comment le budget de l'Empire a été, depuis son origine, en déficit perpétuel. Dès que l'indemnité de guerre payée par la France a cessé de subvenir à une partie des dépenses, il a fallu recourir à l'emprunt. Les dépenses extraordinaires ont consisté essentiellement en réfection et augmentation de l'outillage militaire et maritime : pour les couvrir, l'Empire a contracté, en 30 années, une dette qui dépassait déjà 5 milliards au commencement de 1907 et qui grossit à raison de 300 à 400 millions par année.

En résumé, on trouve en Allemagne un budget dans un état de déficit constant que rien ne fortifie, celui de l'Empire ; à côté de lui, un budget assez large pour accroître chaque année, sur ses ressources ordinaires, l'outillage national, celui de la Prusse qui possède un important réseau de voies ferrées en pleine prospérité et d'immenses domaines d'un excellent produit pour le Trésor ; enfin le groupe des budgets des autres États, qui se trouvent dans des situations intermédiaires. La population arrive à payer actuellement à peu près 4 milliards d'impôts, mais d'après M. Colson, ce chiffre représente 65 francs seulement par tête d'habitant, contre 105 francs en France.

L'Allemagne a une population beaucoup plus dense et qui s'accroît de jour en jour, un sous-sol extrêmement riche qui lui assure pour longtemps la prospérité industrielle ; la dette de l'Empire bien que née d'une gestion médiocre, est relativement faible. Ce pays n'a

donc pas lieu de s'inquiéter de l'accroissement de ses budgets, qu'il est de force à supporter mieux que tout autre.

Nous ne saurions entrer, en ce qui concerne les divers Etats de l'Europe, dans une analyse semblable à celle que nous venons de faire pour les deux grandes puissances voisines et rivales de la France. Nous nous bornerons à indiquer le montant et le caractère essentiel des budgets de deux Etats qui offrent un intérêt particulier : l'Autriche et l'Italie.

C. — *Italie.* — A l'inverse de l'Angleterre et de l'Allemagne, l'Italie nous offre l'exemple d'un pays qui, comme la France, et même plus encore qu'elle, a dû faire appel aux forces contributives des citoyens jusqu'à leur limite extrême, pour subvenir aux besoins créés par des dépenses excessives.

Le montant total du budget de la monarchie, dans les premières années qui suivirent la création de l'unité italienne, de 1864 à 1870, variait entre 1 milliard et 1.200 millions ; il augmenta rapidement après l'annexion de Rome, jusqu'à dépasser 1.800 millions en 1883. Pendant cette période, les dépenses excédant notablement les recettes, la dette fut portée de 3 à 11 milliards.

De 1883 à 1896, les dépenses restèrent comprises entre 1.800 et 1.900 millions et la dette continua à grossir jusqu'à près de 13 milliards, par suite d'un développement prématuré donné aux armements et à la cons-

truction des chemins de fer, entraînant des charges suffisamment lourdes pour entraver l'essor de la prospérité publique.

De 1887 à 1897, période de dépression due à la difficulté d'équilibre du budget et à la dépréciation du papier-monnaie. Depuis la chute de Crispi, les finances italiennes sont au contraire menées avec beaucoup de sagesse ; les dépenses ont été en moyenne inférieures de 80 millions à ce qu'elles étaient dans la période précédente, et si, depuis lors, elles ont repris leur marche ascendante, c'est dans une mesure modérée, de sorte que les derniers budgets se sont soldés en excédent.

Les dépenses principales, après celles de la dette qui nécessite 500 millions de charges annuelles, proviennent de l'armée et de la marine qui coûtent près de 450 millions.

Les dépenses ordinaires et extraordinaires dépassent 2 milliards non compris les recettes et dépenses des compagnies de chemins de fer qui figurent dans un compte à part.

Les derniers projets ont été modifiés profondément par deux opérations considérables, la conversion de la rente et la reprise des chemins de fer.

D. — *Autriche-Hongrie*. — Ce pays a deux budgets distincts pour les deux parties de la monarchie, et un budget commun, presque exclusivement militaire dont les dépenses se partagent dans la proportion de 63,6 0/0 pour l'Autriche, et de 36,4 0/0 pour la Hongrie. Le

total des dépenses ordinaires et extraordinaires atteignait en 1906 environ 3 milliards 200 millions dans lesquels les dépenses militaires entraient pour environ 550 millions.

A la même époque les charges des diverses dettes, dont le montant allait en croissant, y figurait pour 600 millions.

Sur cette somme, les recettes nettes des chemins de fer appartenant aux deux Etats ne fournissaient guère que 200 millions.

Depuis cette époque, l'Autriche où les meilleures lignes étaient encore exploitées par les Compagnies a entrepris de les racheter, ce qui grossit très notablement ses dettes et son budget.

TROISIÈME PARTIE

LES INDUCTIONS THÉORIQUES QU'ON PEUT TIRER DES FAITS

CHAPITRE PREMIER

DES PRÉCAUTIONS A PRENDRE EN MATIÈRE DE COMPARAISONS STATISTIQUES.

La statistique est définie « l'étude numérique des faits interprétés au moyen de l'induction mathématique ». Or il est prudent de se défier de l'impression de simplicité apparente qui se dégage d'une étude de ce genre, grâce au procédé de raisonnement employé.

Il ne faut jamais accepter sans contrôle un chiffre inscrit dans une statistique, sous prétexte qu'étant un nombre, il doit participer de l'exactitude des mathématiques, et qu'étant officiel, il a une autorité incontestable.

Il se peut très bien que l'enquête n'ait pas suivi la réalité avec une approximation suffisante, et alors l'indication ne saurait avoir plus de valeur que les éléments qui la composent.

Les différentes opérations, recherche des faits, expres-

sion des faits, comparaison des faits, peuvent donner lieu à autant d'erreurs : il en résulte qu'il est toujours dangereux de prendre sans discernement et de citer sans examen des chiffres sur un sujet qui n'a pas été au préalable suffisamment étudié.

La statistique doit, semble-t-il, être le procédé indispensable pour étudier l'évolution budgétaire d'un pays ; une fois les données numériques rassemblées pour les différentes époques à comparer, quoi de plus simple au premier abord que de suivre les différentes modifications, et de juger d'un coup d'œil des situations financières successives ?

Il serait néanmoins téméraire, surtout en pareille matière, de se laisser trop tôt séduire par l'évidence apparente des indications, et la simplicité concise du langage des chiffres, simplicité et clarté beaucoup trop grandes si l'on y réfléchissait bien, surtout en des matières aussi compliquées, pour ne pas cacher une très grande complexité de phénomènes qui finissent par se compenser au point de ne plus être apparents.

Aussi est-il nécessaire de rendre les données de statistique financière aussi exactement comparables qu'il est possible : autrement on risquerait fort de se tromper sur le sens des données numériques, et à être amené à en tirer des conclusions absolument fausses, partant, incapables de donner une idée d'une évolution passée, ou d'éclairer sur les évolutions à venir.

C'est pour avoir oublié trop souvent ces principes

élémentaires de logique que les écrivains politiques aboutissent si rarement à des résultats concordants, et que les Parlements sont si souvent induits en erreur par l'abus de parallèles impressionnants dont les chiffres parfois n'expriment pas même une approximation.

Les données qui doivent être rapprochées par la comparaison, sont obtenues par une méthode non uniforme, par des dispositions législatives différentes, dans des conditions et des situations différentes.

Or, qu'il s'agisse de comparer des données relatives au même pays ou à des pays différents, à la même époque ou à des époques différentes, autrement dit, de rapprocher des situations différentes dans le temps et dans l'espace, il faut bien se persuader qu'on ne peut comparer que des termes homogènes et uniformes, et par conséquent se rendre au préalable un compte exact de toutes les causes de variations provenant de lois spéciales ou de conditions particulières à chaque pays.

L'observation de ces préceptes présente de telles complications qu'on acquiert bien vite la certitude de n'aboutir qu'à des résultats approximatifs et dépourvus de précision scientifique.

Des difficultés de toute sorte hérissent cette tâche. En premier lieu, la répartition des fonctions entre l'Etat proprement dit, les provinces ou départements, les communes, et même les associations particulières, est loin d'être la même dans les divers pays.

L'Allemagne par exemple exploite la plus grande

partie des chemins de fer existant sur son territoire : il est clair que son budget sera de ce chef gonflé de recettes et de dépenses qui ne figurent pas dans les budgets d'autres pays où l'industrie privée est chargée des voies de transport.

D'autre part, un Etat qui, comme la France, perçoit des impôts sur la poudre, les allumettes, par l'organe d'un monopole gouvernemental, aura son budget grevé de frais de régie qui n'incombent pas à tel autre, comme l'Angleterre, où n'existe aucun de ces monopoles, et où l'impôt sur le tabac est perçu à la douane avec interdiction de cultiver cette plante sur le territoire britannique.

A un autre point de vue, un Etat centralisé, où c'est le pouvoir national qui se charge de nombre d'attributions telles que l'instruction secondaire et primaire, abandonnée ailleurs aux communes, aura de ce chef son budget plus grossi que les Etats décentralisés. Un Etat où l'Eglise possède des biens propres sera dégagé d'une partie des charges qui incombent à un Etat ayant pris possession des biens du clergé, et servant à celui-ci des traitements.

De même, la superficie des territoires a beaucoup varié dans l'Europe continentale depuis le commencement du siècle. Le même pays resté intact, a, d'année en année, une population différente dont les recensements mesurent les changements. A l'intérieur de ce même pays, même en le supposant intact dans son ter-

ritoire, et immobile dans sa population, la richesse publique et la richesse individuelle ont décrit une courbe concentrique : une dépense de un milliard pèse d'un poids inégal sur le peuple qui n'avait pas 100 ou 120 milliards de fortune mobilière ou immobilière, et qui en a maintenant 250.

Chez tous les peuples, la valeur des objets échangeables et la valeur de l'argent ne sont pas demeurées fixes : ce que le budget pouvait faire avec un milliard en 1801, il ne le peut plus faire qu'avec 2 milliards en 1900, et cela, le territoire fût-il resté le même, la population la même, l'ensemble des besoins et des services du budget exactement le même encore.

En ce qui concerne les dettes publiques, il ne suffit pas d'en donner le total et le quotient par tête, il convient d'en faire connaître aussi le taux d'intérêt.

Les impôts ne sont pas distribués de la même façon dans les divers pays entre l'Etat et les localités. Dans tel pays, les localités n'ont que des taxes directes ; dans d'autres, elles perçoivent aussi des impôts indirects.

Enfin, il existe une autre considération à laquelle on ne songe pas assez et qui contribue encore à accroître la difficulté, c'est le change. La moitié des nations civilisées n'est plus au régime de la monnaie métallique et le change y perd plus ou moins : tantôt 6 à 7 0/0 seulement comme en Italie, tantôt 20 à 25 0/0 comme en Espagne, tantôt même 35 à 50 0/0 comme en Portugal

et en Grèce, ou 60 et 70 0/0 comme dans la République Argentine et au Brésil.

Il faudrait, pour être consciencieux, ramener la monnaie de compte de ces différents pays à sa valeur réelle, et on ne le fait pas toujours : en tous cas, il est improbable qu'on puisse arriver à le faire avec exactitude.

Ces données elles-mêmes ne sont pas toujours obtenues par les mêmes moyens. Dans certains pays par exemple, l'évolution budgétaire est étudiée d'après les budgets de prévision, les programmes de dépenses et de recettes qui inaugurent l'année financière. Dans d'autres, on n'étudie les causes de variations des différents chapitres que quand les exercices sont définitivement réglés et clôturés, ce qui n'a lieu d'ordinaire que dans les deux ou trois années que suivent la fin de l'exercice.

Ou bien encore, l'évaluation portée dans la loi de finances est celle du produit brut de l'impôt, c'est-à-dire du rendement brut de la masse imposée sans défalcation d'aucune sorte ; tandis que pour un autre pays l'évaluation sera celle du produit net, obtenu après soustraction des dépenses générales de recouvrement et d'administration des impôts.

C'est ce qui a lieu par exemple pour l'Allemagne et la France. En France, si l'impôt foncier par exemple produit 400 millions et exige 20 millions de frais de perception, on fera figurer 400 millions au chapitre

des recettes et 20 millions dans celui des dépenses.

En Allemagne, on fera seulement apparaître aux recettes le chiffre net de 380 millions.

De même, il peut y avoir des résultats différents selon que l'on observe la règle de l'unité budgétaire où l'on fait rentrer toutes les dépenses dans un même total, ou bien qu'on note des ressources extraordinaires pour certains chapitres.

La question capitale à laquelle se ramène toute la théorie de l'impôt, aboutissant à reconnaître la charge supportée dans chaque pays par le contribuable, ne saurait être solutionnée par quelque naïve opération, comme celle consistant à diviser la somme des recettes nécessaires à l'Etat par le nombre de ses habitants.

La connaissance et l'étude approfondie de la nature des recettes s'impose avant tout travail de ce genre.

Il est évident en effet que cette charge est bien différente selon que la majorité des recettes proviendront des revenus des domaines de l'Etat, de taxes, ou d'un régime d'imposition proportionnel ou progressif.

On comprend à quel point il peut être délicat d'avoir à apprécier le sacrifice fait par le contribuable dans l'un ou l'autre cas, mais il est facile de voir combien diffère à ce point de vue un tableau de recettes constitué en majorité par les revenus de domaines ou de forêts, d'un autre total dû surtout aux taxes et impôts de consommation, auxquels n'échappe même pas le minimum d'existence.

La question du revenu que chaque contribuable peut donner à l'Etat sans en trop souffrir est également très différente selon qu'un pays est un pays à production agricole ou industrielle prédominante.

Les dépenses militaires qui figurent à elles seules pour un tiers dans nos budgets modernes, sont naturellement motivées très différemment selon la situation mondiale de chaque pays, sa configuration géographique, son étendue, sa population, etc. En France par exemple, on dépense également beaucoup pour l'armée et pour la marine, tandis qu'en Angleterre, c'est surtout sur les dépenses de la flotte que se sont portés les plus récents efforts.

La Suisse au contraire n'a pas besoin de flotte, et, de plus, sa configuration géographique lui permet de réduire dans une certaine mesure les dépenses de son armée.

Telles sont les constatations auxquelles on se heurte vite lorsqu'on cherche à faire ce que nous avons appelé une comparaison « dans l'espace », un rapprochement de chiffres pris dans des pays différents.

La difficulté est tout aussi considérable quand il s'agit de comparer des données « dans le temps » pour étudier par exemple l'évolution d'une partie déterminée des recettes, d'un chapitre spécial des dépenses, à différentes époques et pour un même pays.

Grâce à la rapidité incroyable des transformations politiques, économiques et sociales, il suffit de quelques années à peine pour que les données qui pour-

raient à première vue être tout naturellement rapprochées se trouvent modifiées au point de ne présenter qu'une ressemblance très vague avec ce qu'elles étaient dans le premier terme.

Les unités même dont l'homme ne sert pour mesurer les phénomènes, ne sont pas immuables : aucune en particulier n'a été moins fixe et n'est encore plus incertaine que la monnaie, adoptée dans le passé et dans le présent comme commune mesure de la valeur. La valeur absolue de la monnaie sera probablement toujours une inconnue pour laquelle nous devons nous contenter d'approximations relatives ; et cela d'autant plus que, sauf certaines périodes où nous voyons se produire de brusques oscillations, d'ordinaire les variations sont presque imperceptibles.

Et cependant, la solution de ce problème a, spécialement pour la science financière, une très grande valeur : c'est en effet, nous le verrons, la seule connaissance du degré de richesse d'une nation qui peut servir de guide assuré dans la politique financière.

Or comme les besoins de l'humanité sont infinis et changeants, il arrive que, exception faite pour quelques-uns d'entr'eux de première nécessité, la consommation de tous les autres est sujette à de continuels changements.

Bien incertaine est donc la comparaison du passé avec le présent, puisque de nombreux besoins ont fait leur apparition, que beaucoup d'autres sont disparus et que les conditions d'existence sont modifiées.

CHAPITRE II

L'ACCROISSEMENT DES DÉPENSES EST-IL RÉEL ?

Léon Say (1) dans un opuscule qui eut un grand succès en 1886, consacra à la progression des dépenses quelques pages fort saisissantes. « La progression des dépenses budgétaires, disait-il, est véritablement effrayante si l'on compare le passé au présent ; et plus encore si l'on compare au présent l'avenir que nous réserve une politique indifférente à l'équilibre des budgets. Il ne faut pas croire que ce soit une maladie nouvelle. Toujours et partout on s'en est plaint.

Le budget des dépenses de l'Europe entière s'élevait en 1865 à 9 milliards 900 millions de francs. En 1879, il avait déjà été porté à 14 milliards 641 millions. Les deux tiers de l'augmentation s'appliquent aux dépenses militaires ; l'autre tiers appartient aux travaux publics et à l'instruction publique.

On s'est occupé avec passion, il y aura bientôt cent ans, des expériences d'un fameux docteur qui, par une répartition scientifique de la charge, arrivait à faire porter des poids énormes aux sujets qu'il exposait au

(1) Léon Say, *Les finances de la France sous la troisième République*, t. III p. 20 et suiv.

public. N'est-il pas triste de penser que les contribuables pourraient être l'objet de pareilles expériences ? le dernier mot de la science économique moderne serait-il d'apprendre à charger subrepticement le public d'impôts, sans qu'il s'en aperçoive, et reviendrait-on par un détour à la doctrine odieuse que les financiers de l'ancien régime ont eu le courage de glorifier, et qui se résumait dans cet axiome : « il faut savoir plumer l'oie sans la faire crier. »

La maladie semblait à Say être générale, et il n'hésitait pas à en faire retomber la lourde responsabilité sur l'insouciance et la prodigalité du régime démocratique et parlementaire.

Entre son cri d'alarme et l'explication moderne des théoriciens allemands, la tendance à l'étatisme progressif, bien des explications diverses ont été proposées. Toutes ces solutions ont peut-être eu le tort de ne pas éviter les dangers contre lesquels nous nous sommes mis en garde au cours du chapitre précédent et de vouloir tirer des inductions trop rapides du langage apparent des résultats statistiques, et de l'inquiétude inévitable que l'on éprouve à songer à l'avenir après avoir regardé vers le passé.

Or, nous savons qu'en matière de dépenses publiques, il ne faut jamais s'arrêter aux apparences extérieures. Comme l'a dit Bastiat, à côté de ce que l'on voit, il y a trop souvent dans les faits économiques ce que l'on ne peut voir, du moins à première vue.

Or, pour pouvoir déterminer exactement si la satisfaction des besoins collectifs réclame proportionnellement une plus grande somme de richesses que par le passé, et si le contribuable supporte de son côté une charge plus considérable d'impôts, il faut tenir compte au préalable des modifications qui accompagnent et motivent l'accroissement des données numériques et en bien apercevoir toute l'étendue. Nous allons passer en revue ces éléments.

1° *Prestations en nature et sommes d'argent.* — C'est la modification qui frappe aussitôt dans le développement des systèmes fiscaux. Les contributions en nature jouaient dans l'ancien régime un rôle considérable : indépendamment du service d'host et de plaïd qui n'était pas une sinécure à cette époque batailleuse et chicanière, l'application des corvées, laissée le plus souvent à l'initiative de l'intendant, et la dîme prélevée sur les revenus de la terre pesaient lourdement sur le taillable.

« Chez les Lombards, comme ensuite chez les Francs, écrit Salvioli (1), l'armée ne coûtait rien au roi ni à l'Etat ; les hommes libres devaient s'équiper et s'entretenir, prêter leurs voitures et leurs attelages, et par suite, les possesseurs du sol furent tenus d'équiper et d'entretenir leurs hommes ; les grands travaux de routes, de ponts, de canaux étaient à la charge des propriétaires.

(1) *Storia del diritto italiano*, 3^e édit., p. 194.

La justice ne coûtait rien au roi ; au contraire, elle lui rapportait, sous forme d'amendes.

La bureaucratie n'était point payée ; les envoyés, pour la plupart du haut clergé, voyageaient à leurs frais ; la bienfaisance demeurait à la charge des particuliers. Restait un petit nombre de dépenses personnelles et qui ne trouvaient pas moins à se satisfaire, parce que le roi et le Palatium, lorsqu'ils étaient en voyage, avaient le droit de prendre pour eux tout ce qu'ils voulaient ; et puis les dépenses personnelles se confondaient avec les publiques, par la même raison qu'il n'y avait pas de différence entre les impôts publics et les revenus royaux. »

Aujourd'hui, au contraire, la prestation en nature a presque entièrement disparu : en dehors du service militaire qui est court et qui tend toujours à une réduction de temps et de durée, en dehors du service de jury, il n'y a pour ainsi dire pas d'autres formes de prestations personnelles. On en retrouve seulement la trace dans l'obligation qui a subsisté de pourvoir à l'amélioration et à l'entretien des chemins vicinaux, lorsque les ressources de la commune n'y suffisent pas. D'ailleurs, les trois journées de travail obligatoire peuvent être acquittées en argent, ce qui leur fait alors perdre définitivement tout caractère de ressemblance avec l'ancienne corvée.

Les finances d'aujourd'hui étant assises essentiellement sur les taxes et impositions en argent, il est facile

de comprendre que le montant de celles-ci a dû s'accroître dans des proportions considérables, étant donné les exigences toujours plus grandes dues au développement économique des peuples modernes.

2° *Etendue territoriale et population.* — On parle souvent de nos jours de l'Allemagne, de l'Angleterre et de la France, comme si elles avaient de tout temps constitué les mêmes grandes unités territoriales. Or, la formation des Etats, sauf de rares exceptions, est un fait récent : la situation acquise à l'heure actuelle n'est que le résultat d'un lent progrès vers l'unité. L'extension des possessions coloniales de tous les grands Etats coïncidant avec le développement de la civilisation, les grandes découvertes géographiques, la nécessité de trouver des débouchés pour les échanges économiques, et de nouveaux foyers d'activité, est un phénomène de toute première importance pour l'étude du système financier d'un pays.

La population s'est également modifiée dans des proportions considérables : son accroissement général et intense au cours du xix^e siècle est un des faits économiques les plus frappants. Or, si Vauban avait raison de dire : « C'est par le nombre de leurs sujets que la grandeur des rois se mesure », c'est aussi sur le nombre des contribuables que la science financière établit ses données pour calculer l'accroissement des biens publics et les nécessités, par suite, de faire appel à de nouvelles ressources.

La question de la population est une des plus importantes de l'économie politique : c'est l'homme qui produit la richesse et la consomme ; il est le commencement et la fin de l'évolution économique. Un pays où la population se développe lentement et qui néanmoins voit croître régulièrement l'étendue de ses besoins, doit se livrer fatalement à une spoliation de plus en plus vexatoire du contribuable et demander toujours aux mêmes individus de contribuer dans une proportion plus grande aux charges publiques.

La France, à ce point de vue, est en mauvaise posture : elle est au dernier rang, sous le rapport de la natalité, parmi les nations européennes. C'est en grande partie pour cette raison que, parmi les pays d'Europe, c'est aussi un de ceux où les charges fiscales sont les plus pénibles : aucun ménagement n'est possible quand il s'agit d'arriver quand même, à force d'ingéniosité, à faire rendre chaque année davantage à des ressources entièrement dépourvues d'élasticité.

D'autres pays ont au contraire de ce fait une situation très favorable. L'Angleterre et le pays de Galles qui n'avaient que 9 millions d'habitants en 1801, en comptaient 32 millions $1/2$ au recensement de 1901, avec un taux moyen d'accroissement annuel de plus de 13 p. 100 habitants.

L'accroissement de densité de la population en Allemagne est au moins aussi remarquable, et le taux est à peu près équivalent à celui de l'Angleterre ; seulement

comme il s'est produit plus rapidement encore, surtout depuis l'avènement de la grande industrie, il se traduit par un impérieux besoin d'extension des frontières naturelles.

3° *Accroissement de la richesse publique et diminution de valeur de la monnaie.* — Mais si la population s'est accrue, la richesse s'est accrue bien davantage encore dans tous les pays d'Europe, surtout au cours du xix^e siècle. Grâce aux progrès considérables accomplis dans la technique industrielle, le bas prix des produits a pu coïncider avec une plus forte rétribution du travail.

On peut, par l'annuité successorale, suivre la marche progressive de la richesse publique d'année en année. Malgré les oscillations dues aux variations de la mortalité, ou du cours des valeurs mobilières, le niveau moyen de la courbe ainsi obtenue représente bien les variations de la richesse publique. On a ainsi pour la France les évaluations approximatives de 60 à 65 milliards vers 1827 ; 85 à 90 milliards vers 1845 ; 160 à 165 vers 1868 ; 220 à 225 vers 1885 ; 230 à 235 vers 1898.

Pour l'Angleterre, on peut avoir des renseignements faciles grâce aux évaluations établies sur l'income tax qui donnent pour 1865, 65 milliards ; pour 1875 : 220 milliards ; pour 1885 : 225 milliards ; pour 1900 : environ 375 milliards.

La progression de la richesse a surtout été extraordinaire dans les pays industriels, surtout ceux dotés

de grandes ressources minières : l'Allemagne tend à se rapprocher de l'Angleterre (1).

A cet accroissement général de la richesse est intimement lié le phénomène de diminution de la valeur de la monnaie.

Les citoyens paient plus d'impôts qu'autrefois, mais ils sont aussi beaucoup plus à l'aise, de plus, la monnaie vaut beaucoup moins.

La question fondamentale se ramène, nous le savons, à savoir si, *proportionnellement à ce qu'il possède, le contribuable donne plus maintenant que dans le passé* : c'est, au fond, sa solution seule qui peut servir de criterium pour juger ce que peut avoir d'inconsidéré l'enflure des budgets modernes, et faire tendre à une politique d'économie.

Si donc on considère, comme nous venons de le faire, les moyens dont l'Etat moderne pourvoit à ses besoins, si l'on tient compte des changements survenus dans le territoire, la population, la richesse, la puissance d'achat de la monnaie, on entrevoit déjà une partie des raisons qui ont motivé dans le passé, et causeront encore dans l'avenir un notable accroissement budgétaire.

Mais si on peut en conclure qu'une partie de ces causes n'est qu'apparente, n'est pas positivement une aggravation de la charge publique, il faut bien reconnaître que, surtout depuis un siècle, il est des causes

(1) Colson, *Economie politique*, III, p. 292 et suiv.

d'augmentation vraiment réelles, qui ont fait subir à certains chapitres des dépenses une augmentation beaucoup plus rapide que le développement de la richesse des particuliers qui les supportent.

Ces charges nouvelles, nous les examinerons en détail dans la suite de nos développements, et nous aurons à nous demander si elles peuvent toutes se justifier.

Contentons-nous pour l'instant d'indiquer que pour ce qui concerne les dépenses militaires, les travaux publics, le fardeau écrasant de la dette, les transformations sociales, les sommes toujours plus considérables que nous avons à inscrire au budget ne sont pas une vaine illusion. Ceci sera d'autant plus intéressant à constater, que ces différents chapitres des dépenses sont aussi ceux qui grèvent le plus lourdement les budgets modernes.

CHAPITRE III

QUEL DOIT ÊTRE LE RAPPORT DU PRODUIT DES IMPÔTS A LA
RICHESSE PUBLIQUE, ET PAR SUITE COMMENT PEUT-ON
CONCEVOIR L'IMPÔT ?

Pour suivre avec une certaine précision les variations du rapport des charges totales de l'impôt avec les ressources des contribuables, il faudrait avoir les éléments nécessaires pour établir une évaluation du total des revenus privés à diverses époques. Mais cette évaluation serait trop incertaine pour présenter quelque utilité, car quand il s'agit de périodes rapprochées, il serait à craindre que les erreurs inévitables d'un calcul de ce genre dépassent en amplitude la variation des revenus publics.

Il est donc d'usage, comme nous le disions plus haut, de prendre une base de comparaison plus facile en rapprochant le montant annuel des impôts de l'annuité successorale, c'est-à-dire le montant des capitaux changeant de main chaque année par l'effet des successions et même des donations qui ont presque toujours la forme d'avances d'hoirie.

En effet, grâce à la constance relative de la durée de la vie humaine, de la natalité et de la mortalité, on

peut admettre par hypothèse que la partie des fortunes privées qui passe ainsi chaque année sous l'œil du fisc représente toujours la même fraction du total.

En prenant des moyennes portant sur plusieurs années, on peut obtenir ainsi, avec une approximation suffisante, la mesure des forces contributives d'un pays, opération indispensable lorsqu'il s'agit de supputer le poids des impôts. Il faut savoir quelle est la richesse moyenne d'un Français et celle d'un Allemand pour savoir lequel paie le plus de contributions, et il ne suffirait pas pour obtenir des données justes de connaître les chiffres d'imposition de chaque habitant de l'un et de l'autre pays.

En matière d'impôts en effet, il n'y a, semble-t-il, ni maximum, ni minimum, et comme l'a fort bien dit Nitti (1) : « le maximum ne devrait logiquement être atteint, que lorsqu'étant arrivé à la limite la plus reculée de la pression contributive, l'impôt commence à arrêter la production et la consommation, et par conséquent à rendre moins. En fait, nombre de pays dépassent cette limite, au grand désavantage de leur avenir. »

Ce procédé de l'annuité successorale semble plus précis que celui qui consiste à mesurer la masse des impôts au montant total de la richesse des particuliers ; mais ces rapprochements de chiffres n'expriment que des constatations approximatives.

(1) Nitti, *op. cit.*, p. 424.

Un auteur a pourtant usé de ce procédé (1), et conclut d'après ses calculs qu'on peut distinguer en Europe :

1° Les pays à impôts très légers dont les contribuables paient à l'Etat et aux localités 5 à 6 0/0 de leurs revenus : dans cette catégorie, il place la Belgique.

2° Les pays à impôts modérés, où, sur leurs revenus, les citoyens paient de 7 à 8 0/0, c'est à peu près ce que paie l'Angleterre avec un revenu de 33 milliards.

3° Les pays à impôts lourds, comme la France, qui, avec la diminution de revenus probable tendant à la diminution du taux de l'intérêt, ne paie pas loin de 150/0 de ses revenus.

L'Italie irait même encore au delà de ce chiffre, et pour un revenu maximum de 40 milliards, paierait 2 milliards d'impôts, soit 20 0/0.

D'autres auteurs enfin se rallient à des méthodes différentes : ils calculent ce que prélève l'impôt sur les revenus moyens de plusieurs familles privées dans différentes classes.

On peut aussi établir une proportion entre l'accroissement de la population et celui de la capitalisation.

En ce qui nous concerne, nous donnerons notre préférence au procédé de l'annuité successorale, qui, moins compliqué, présente moins de chances d'erreurs grossières.

Un économiste moderne (2) a dressé pour la France

(1) Leroy-Beaulieu, *Science des Finances*, 1^{re} partie.

(2) Colson, *Economie politique*, V, p. 377.

un tableau comparatif qui permet de saisir d'un coup d'œil le rapport de l'annuité successorale à l'impôt.

Années	Annuités successorales	Impôts (total)	Moyenne
1820.	1.680 millions	898 millions	53 0/0
1840.	2.247 »	1.434 »	51 0/0
1860.	3.375 »	1.656 »	49 0/0
1880.	6.073 »	3.231 »	53 0/0
1885.	6.326 »	3.315 »	52 0/0
1890.	6.660 »	3.584 »	54 0/0
1895.	6.700 »	3.660 »	55 0/0
1900.	6.832 »	3.983 »	58 0/0
1905.	6.775 »	4.009 »	59 0/0
1906.	6.716 »	4.079 »	61 0/0

Ce tableau montre qu'après les invasions de 1814-1815, le total des impôts représentait 53 0/0 de l'annuité successorale. Dans les 50 années qui ont suivi, le développement progressif de la richesse publique avait amené une diminution appréciable du rapport.

Les charges nouvelles résultant de la guerre de 1870 firent remonter la proportion au chiffre primitif.

De 1860 à 1880 l'aggravation des charges publiques, eu égard à la richesse acquise, a été, en réalité, plus forte que ce qu'accusent les chiffres donnés. En effet, pendant cette période, l'accroissement de l'annuité successorale a été accentué par deux dispositions législatives : la loi du 13 mai 1863 qui a assujetti à l'impôt les obligations étrangères, et celle du 21 juin 1875 qui a relevé d'au moins 300 millions l'évaluation en capital des immeubles compris dans les successions, en décidant que cette évaluation qui se fait d'après le revenu serait éta-

blie à l'avenir sur le pied de 25 fois ce revenu au lieu de 20 fois, chiffre admis jusque-là.

Si donc le total des impôts n'avait augmenté que proportionnellement à la richesse acquise, son rapport à l'annuité successorale aurait dû diminuer de 3 ou 4 points, entre 1860 et 1880. Au lieu de cela il s'est accru d'une quantité égale (1).

A partir de 1900, augmentation brusque qui porte le rapport de 55 à 58 0/0. Depuis lors ce rapport a continué de croître, jusqu'à atteindre 61 0/0 en 1906. Les causes du surplus de ce relèvement sont assez difficiles à déterminer. Peut-être est-il plus apparent que réel, et doit-il être attribué à des dissimulations plus grandes dans les déclarations de successions, et à une augmentation de placements à l'étranger avec la probabilité croissante d'un nouvel impôt sur le revenu.

Il est peu vraisemblable cependant que cette cause ait suffi pour amener un écart aussi marqué. Il faut donc admettre que les nombreux remaniements d'impôts opérés dans ces derniers temps, ont grossi plutôt que diminué les charges des contribuables, tandis que le développement de la richesse acquise a subi un certain fléchissement.

Des motifs assez sérieux portent en effet à penser que l'augmentation des fortunes tend à se ralentir : crise agricole, baisse des valeurs mobilières, diminu-

1) Sur tout ceci : Colson, *op. cit.*, p. 390.

tion de l'esprit d'épargne depuis que le rôle prépondérant est passé aux populations urbaines.

Quoi qu'il en soit, le fait est indéniable. Le rapport des charges publiques à l'annuité successorale reste constamment plus fort depuis 1900 qu'il n'était au cours du XIX^e siècle.

Voyons maintenant quelles sont les règles relatives à ce prélèvement opéré sur la richesse des particuliers pour pourvoir à l'existence de l'Etat et des collectivités.

Etant donné la grandeur des Etats modernes, les fortes dépenses qui incombent à la vie collective sont alimentées de préférence par les impôts. L'impôt émane de la souveraineté de l'Etat, c'est un phénomène qui répond à la nécessité générale et permanente de pourvoir à des services publics indivisibles par nature.

Quel est le critérium de répartition qui doit présider à l'établissement des impôts ?

Au premier abord, cette question semble assez simple, puisqu'il s'agit avant tout de procurer à l'Etat un produit net élevé tout en répartissant également les charges entre les citoyens.

Au fond, elle est des plus compliquées, et c'est ce qui explique les discussions passionnées dont elle a été l'objet, et dont nous ne pouvons nous dispenser d'esquisser les grandes lignes générales.

Les difficultés en cette matière proviennent de deux causes : la première, c'est que même limitée au point de vue purement fiscal, la question de l'impôt peut prêter à d'interminables controverses.

Comment concilier ces deux facteurs : nécessité de se procurer des sommes considérables pour subvenir aux dépenses publiques, et d'autre part, nécessité de ne pas dépasser les forces contributives de la masse imposable, qui constituent un maximum qu'il faut rigoureusement observer sous peine de graves dangers ?

La seconde, c'est qu'en fait, la question est loin de se limiter à ce premier point de vue, et qu'elle tend de plus en plus à faire intervenir des éléments économiques et sociaux qui sont susceptibles à la longue d'en modifier totalement l'esprit.

L'impôt, dans son caractère original, ne devait avoir d'autre rôle que celui de produire les revenus nécessaires à l'Etat, d'être le pourvoyeur du Trésor. Désormais, on lui attribue des fonctions beaucoup plus étendues.

1^o Impôt stimulant.

Cette théorie, qui a pour plus célèbre protagoniste l'économiste anglais Mac Culloch, part de ce principe que la nécessité seule peut contraindre l'homme à travailler : il suffit dès lors d'accroître cette nécessité pour développer d'autant le travail national. Plus on chargera le peuple d'impôts, plus on augmentera, par la force même des choses, la capacité productive de la nation.

Ce paradoxe avait été fortifié par ce fait que l'année où on inaugura en Angleterre la réglementation et la taxation de l'alcool, sa production totale s'accrut dans

des proportions inusitées. Mais ce que Mac Culloch ne remarqua pas, c'est qu'il y eut disproportion énorme entre la quantité livrée au commerce, et les sommes perçues par le fisc : les bouilleurs en effet, désireux d'échapper à l'impôt, doublèrent leur production par un travail de nuit régulier, et comme on taxait chaque cuve-matière, ils purent ainsi compenser presque totalement, sur la quantité, le poids des charges fiscales (1).

« Dans les années de disette, dit Hume, les pauvres travaillent davantage et vivent mieux que dans les années d'abondance où ils s'adonnent à la paresse et à la débauche. »

L'impôt crée un obstacle, et l'effet nécessaire pour le franchir développe les forces de la nation ; tel est le paradoxe.

Quelquefois, sans aller jusque-là, on se borne à qualifier l'impôt d'inoffensif. « Qu'est-ce qu'une dépense faite par l'Etat ? dit M. Gide (2), c'est de l'argent pris à Pierre pour être remis à Paul. Qui est Pierre ? tout contribuable. Qui est Paul ? tout fonctionnaire, tout rentier, tout vieillard assisté ou retraité, tout fournisseur de l'Etat qui émerge au budget. Les 4 milliards de dépenses du budget actuel, les 5 ou 6 milliards du budget de demain ne représentent donc qu'un déplacement d'argent. Pourquoi la ruine en résulterait-elle ? »

Mais alors, le seul équivalent de l'impôt, c'est le tra-

(1) M. Algave, *à son cours*.

(2) Gide, *Cours d'économie politique*, p. 757

vail utile effectué par l'Etat ; l'impôt ne possède plus d'autre utilité que celle de son emploi.

2° Impôt protecteur.

C'est la théorie économique d'après laquelle les taxes deviennent un moyen de protection destiné à limiter l'introduction des produits étrangers et à réserver la priorité à la production nationale. C'est une mesure qui appartient surtout au domaine de l'économie politique, et qui permet de régler les forces de la nation.

3° Impôt moralisateur.

C'est celui qui est dirigé contre le luxe ou les consommations nuisibles. Dans cet ordre d'idées, un auteur du xvin^e siècle, Montyon, prétendait régénérer la société par l'impôt. « Si tu ne fais pas de ta richesse un usage censé et moral, la taxation pourvoira au devoir de l'humanité auquel il n'a pas été satisfait. » La science financière aurait tort de refuser son concours à de si salutaires expériences ; mais elle ne saurait s'y associer qu'avec réserve, et ne pas leur sacrifier les intérêts du Trésor.

La question de l'équité de l'impôt doit être examinée à deux points de vue : celui du quantum, et celui de la répartition.

Nous ne reviendrons pas sur le premier : nous savons que, sous peine d'amener des troubles graves dans

l'économie d'une nation, les charges publiques doivent suivre pas à pas et ne jamais dépasser les augmentations de richesses des contribuables.

La question de la répartition de l'impôt est fort délicate : à la présomption primitive admettant que les citoyens profitent des avantages sociaux en proportion des revenus dont ils jouissent sous la protection de l'Etat, a été opposée l'idée plus scientifique d'égalité de sacrifice.

On a songé avec raison que la charge d'un impôt calculé d'après la même proportion avec le revenu total et appliqué à tous les degrés de l'échelle sociale, devait, malgré ses apparences de justice, faire subir aux contribuables un sacrifice très différent selon que leurs revenus étaient plus ou moins considérables, et que malgré tout, il était beaucoup plus pénible à celui qui possède 2000 francs de revenu, d'en donner le 10^e soit 200 francs à l'Etat, qu'au capitaliste possédant 2 millions d'être dépouillé par l'impôt de 200.000 francs de son revenu. Dans le second cas en effet, le sacrifice porte sur une fraction du revenu qui n'est pas indispensable ; dans le premier, il atteint le minimum d'existence qui doit être respecté.

La proportionnalité qui paraît, à première vue, si équitable dans sa simplicité, aboutit donc en fait à de regrettables injustices, et précisément, au détriment de ceux qui ont le plus besoin d'être ménagés. C'est de ces mêmes considérations que n'ont pas manqué

de s'inspirer les adversaires de la *généralité* de l'impôt.

Sans doute ce principe renferme cette idée qu'aucun individu appartenant à la société politique et qui jouit de ses bienfaits ne doit être exempt de ses charges.

Or l'impôt tend à exempter ceux qui n'ont pas une véritable capacité contributive. « Qui n'a rien ne craint rien, a-t-on dit, pas même le voleur. » Mais dans l'Etat moderne, celui-là même qui n'a rien paie des impôts, et il peut même se faire qu'il en paie la plus grande mesure. Les impôts indirects, surtout ceux qu'on met sur les consommations les plus nécessaires, tombent un peu sur tout le monde, si bien que personne ne réussit à y échapper.

C'est pourquoi les pays arrivés à un certain degré de richesse tendent d'un côté à exempter les petits revenus des impôts directs, de l'autre, à exonérer des impôts indirects les consommations de première nécessité.

Par contre, malheureusement, il ne suffit pas, comme on le croit généralement, de frapper les gros revenus pour obtenir de grosses recettes. On a été jusqu'à dire que les forts impôts généraux sur le revenu pourraient à l'avenir servir de fondement au budget, avec exonération, non seulement des petits revenus, mais des moyens.

Rien de moins vrai. Si l'on étudie la distribution des revenus, on voit que les classes appelées riches ne présentent que la plus petite partie du revenu social, et qu'il existe deux tendances marquées : l'une des revenus

moyens à augmenter, l'autre des petits revenus, à se relever. Il n'est donc pas possible que les impôts qui n'ont pas le caractère de généralité soient vraiment productifs.

Sans doute, adopter l'exemption du minimum d'existence est une question d'opportunité pour la politique financière et aussi une bonne règle de justice sociale. Mais en même temps, il faut se rappeler que les budgets modernes reposent pour la plupart sur les impôts indirects et qu'en réalité, il ne peut donc pas exister d'exemption complète (1).

Mais, pour observer la règle de justice, il ne suffit pas que tout le monde paie l'impôt, il faut encore que tout le monde supporte *un sacrifice égal* : l'équité financière exige, non pas une uniformité extérieure, mais une uniformité intrinsèque : un revenu de 2.000 francs produit par le travail et destiné à pourvoir aux nécessités d'une famille nombreuse doit assurément être moins atteint qu'un revenu de même somme produit par l'intérêt d'un capital et destiné à faire vivre une seule personne.

Mais tout ceci n'est que discussion théorique et il y a loin des considérations élevées à la politique financière des gouvernements ; l'édifice des sentiments humanitaires a vite fait de crouler quand il s'agit d'équilibrer un budget, si bien qu'on a pu dire avec quelque raison qu'en matière de fiscalité, la justice « c'est surtout un fait qui a longtemps duré ».

(1) Nitti, *op. cit.*, p. 311.

Le taux de l'impôt, dans la conception moderne, doit être d'autant plus élevé qu'est élevé le revenu ou la fortune du contribuable. Mais les partisans de ces idées nouvelles se recrutent dans toutes les écoles économiques, aussi bien chez les individualistes les plus intransigeants que chez les socialistes les plus avancés.

Cette diversité d'écoles explique la diversité des lois sur lesquelles on a tenté d'étager la progression ; elles ont provoqué un certain nombre de théories : théorie de l'échange, théorie de la *capacité contributive* et du *sacrifice*, théorie *politico-sociale*, théorie *compensatrice*, que nous allons rapidement passer en revue (1).

1^o *Théorie de l'échange.*

La *théorie de l'échange* soutient que l'impôt doit être le prix des services rendus par la collectivité qui le perçoit au contribuable qui le paye.

Cette théorie est fort ancienne et a eu un très grand succès chez les économistes et les hommes politiques de tous pays : c'était entr'autres la conception de Sully, Vauban, Adam Smith, Mirabeau, de Sismondi, pour ne citer que les plus célèbres. Elle a groupé pendant la première moitié du xix^e siècle la presque totalité des auteurs compétents en matière financière et si depuis une cinquantaine d'années ses adeptes se sont beaucoup

(1) On consultera avec fruit, pour toutes ces questions, le remarquable travail de M. Suret sur « l'impôt progressif », thèse Paris, 1909, auquel nous nous sommes fréquemment reporté.

raréfiés, elle pousse encore de solides racines en France et dans certains parlements étrangers.

Sous ses différentes formes apparaît un fonds unique : son caractère nettement individualiste et libéral, l'Etat d'un côté, le contribuable de l'autre, sont considérés comme deux échangistes ordinaires. Mais on peut y faire de graves objections : c'est que d'une part l'impôt ne peut être un échange puisqu'il est obligatoire et que d'autre part, on éprouve les plus grandes difficultés à mesurer le prix de ces services rendus, et par conséquent à déterminer la mesure de l'impôt.

Comme on l'a dit, « il n'y a pas de concurrence puisqu'il n'y a qu'un seul Etat » ; il n'y a pas non plus de prix, car il n'y a pas libre débat entre les parties. De plus, cette conception pèche par son principe et ses bases théoriques ne présentent aucune solidité : elle paraît en effet assez naturelle de la part de ceux qui ne donnent à l'Etat qu'une mission de protection des personnes et des biens, mais dès qu'on lui attribue d'autres pouvoirs en matière d'hygiène, d'instruction, d'assistance, cette conception n'a plus de raison d'être.

Si on veut en effet appliquer à l'heure actuelle le principe du coût de service sans supprimer l'assistance aux vieillards, l'instruction primaire obligatoire et gratuite, etc..., il faut faire payer au pauvre le pain que lui remet le bureau de bienfaisance, l'instruction que l'instituteur donne à ses enfants, etc...

2^e Théorie de la faculté et du sacrifice.

La théorie de l'impôt d'après le service rendu a paru à beaucoup d'auteurs une conception théoriquement bien étroite et d'application très difficile, sinon impossible.

Aussi cherche-t-on depuis longtemps une base de répartition dans la théorie de la faculté contributive et dans celle connexe du sacrifice. La première prétend proportionner l'impôt aux facultés du contribuable ; la seconde veut que les charges fiscales infligent aux citoyens des sacrifices égaux, proportionnels ou minima.

En France J.-B. Say, en Allemagne von Stein et Schäffle, en Angleterre S. Mill et Seligman se rallient à cette idée : dans la deuxième moitié du xix^e siècle, ils triomphent des partisans de la théorie de l'échange.

Cette théorie est arrivée aujourd'hui à son plein épanouissement, et a à peu à peu conquis la grande majorité des économistes : elle groupe d'ailleurs une quantité de sous-théories le plus souvent contradictoires, où les divergences se dessinent et les conceptions se heurtent de plus en plus. Somme toute, non seulement les notions de capacité et de sacrifice sont très discutables dans le fond, mais encore la mesure qu'elles donnent de l'impôt est bien trop vague pour pouvoir servir au législateur.

De nombreuses objections lui ont d'ailleurs été opposées : on lui a par exemple reproché d'être une application du communisme qui punit la fortune uni-

quement parce qu'elle existe et « exige des uns la dette des autres, en violation du droit ».

D'autres soutiennent que cette théorie dénature absolument le caractère de l'impôt qui doit reposer sur un principe de droit et non de charité.

« L'Etat, dit en ce sens M. Leroy-Beaulieu (1), n'a nullement mission de rechercher quels sont les degrés de privation morale ou de sacrifice que l'impôt demanderait à chaque contribuable ; il a simplement à recueillir les fonds dont il a besoin pour ses services et pour le paiement de ses dettes et à répartir le contingent entre tous les intéressés suivant les règles pratiques et normales qui sont suivies par les sociétés de toute nature. »

Walras déclare en ce sens qu'abandonner le terrain du droit strict pour se placer sur celui de la fraternité, c'est dire qu'on abandonne la raison pour le sentiment, la science pour l'impression.

Comme on le voit, le problème est complexe et la meilleure preuve qu'on en puisse fournir, c'est que son étude a conduit un nombre à peu près égal d'auteurs à aboutir à la progressivité et à la proportionnalité comme réalisation de l'idée de justice.

3° *Théorie socio-politique.*

Les deux théories que nous venons d'examiner ont l'inconvénient d'être très vagues et de ne fournir aucune règle pratique pour la répartition. La théorie

(1) *Economie politique*, t. IV, p. 759,

socio-politique au contraire paraît présenter un critérium d'application : elle consiste à se servir de l'impôt, soit pour diminuer l'inégalité des richesses, soit pour l'empêcher de s'accroître.

Cette théorie a eu sous la Révolution de chauds partisans et procura à Condorcet l'occasion d'un vigoureux plaidoyer sur l'impôt progressif niveleur, établi sur ce fait que plus on est riche et plus on tire d'avantages de l'Etat. Les représentants de la Convention lui emboîtèrent le pas et dans les provinces arrachèrent le plus d'argent possible aux riches pour les punir de leur fortune, donner du travail aux pauvres et soulager les indigents ; on sent peser sur eux la puissante influence de Rousseau : le riche traité en ennemi de la société supporte durement le poids des charges publiques.

Mais ce sont sans contredit les socialistes de la chaire qui ont le plus recommandé l'emploi de l'impôt, en vue de modifier la répartition des richesses telle qu'elle résulterait du jeu de la libre concurrence. C'est presque toujours à l'impôt progressif qu'ils font appel dans ce but.

Les conclusions de Montyon à ce point de vue sont remarquables : « Les impôts destinés à donner des secours à l'humanité indigente et souffrante ont un caractère respectable et en quelque sorte religieux ; ceux qui répriment les jouissances vicieuses et corruptrices élèvent la législation financière à la hauteur de la législation morale ; ceux qui portent sur les abus insen-

sés de la richesse ont une teinte philosophique ; ceux qui aggravent les charges de l'opulence pour alléger celles de la médiocrité de fortune sont des dispositions d'une équité administrative ;... et toutes ces contributions peuvent être considérées comme des bienfaits de l'Etat social (1). »

Mais, comme nous avons pu le constater dans la première partie de cette étude, c'est surtout dans les ouvrages du professeur Wagner qu'il faut chercher l'exposition la plus complète et l'explication la plus approfondie de l'impôt.

Ses conclusions sont maintenant acceptées par de très nombreux professeurs et économistes d'Outre-Rhin : elles rencontrent aussi, comme nous l'avons vu, beaucoup d'oppositions, parmi les auteurs qui refusent d'admettre l'idée de justice distributive réalisée par l'impôt.

Comme le fait remarquer M. Suret (2), on peut surtout reprocher à cette théorie d'être plutôt qu'une doctrine la systématisation d'un fait et de traduire en principe, inconsciemment peut-être, l'action journalière de tous les impôts.

4° Théorie de la compensation.

On englobe sous ce nom deux théories bien différentes. Pour les distinguer, le professeur Seligman

(1) *Mélanges d'économie politique* de Guillaumin, II, p. 489.

(2) *Op. cit.*, p. 543.

appelle l'une théorie compensatrice *générale* et l'autre théorie compensatrice *spéciale* (1).

La théorie compensatrice générale a pour but de compenser par l'impôt progressif les inégalités de fortune dues aux propres actes de l'Etat ; elle se rapproche donc assez de la théorie socio-politique.

La théorie de la compensation spéciale a un but bien différent ; pour elle, la proportionnalité est l'idéal, mais cet idéal étant détruit par l'existence nécessaire de droits de consommation, en général régressifs, il est indispensable, pour le rétablir, de chercher un contre-poids dans l'impôt progressif sur le revenu, le capital ou les successions (2).

On reproche à la théorie de la compensation générale de frapper également deux fortunes amassées avec ou sans intervention de l'Etat, sans se référer à leurs origines, et de vouloir compenser par un impôt progressif une inégalité impossible à mesurer.

La théorie de la compensation spéciale a des partisans beaucoup plus convaincus en France, en Angleterre et en Allemagne, parmi les économistes et les hommes politiques : elle compte ses adversaires surtout parmi les auteurs français, ennemis en général de toute progression, même compensatrice. Ils se répartissent en deux groupes : les uns ne nient pas la régres-

(1) « This argument I would terme the *special* compensatory theory as over against the *general* compensatory theory. »

(2) Suret, *ibid.*, p. 545-6.

sivité des impôts de consommation, mais ne veulent pas d'impôt progressif compensateur, remède qu'ils jugent pire que le mal. D'autres, plus rares, nient la régressivité des impôts indirects.

5° Théories ne se fondant pas sur l'idée de justice.

Toutes les théories considérées jusqu'ici ont la même idée directrice, *la justice fiscale*. La variété et le peu de conformité de leurs conclusions sembleraient prouver que la recherche de ce problème ne conduit qu'à des discussions interminables, à des oppositions inutiles et oiseuses d'hypothèses et de propositions, plus éloignées les unes que les autres de la réalité.

C'est ce qu'ont pensé certains auteurs et c'est ce qui explique qu'ils ont, dans leurs théories, laissé de côté le problème de la justice fiscale ; ils ont aussi tour à tour déclaré que l'impôt n'a pas à être juste et doit seulement procurer des ressources au Trésor de la manière la plus pratique ; que l'impôt a été et sera toujours favorable à la classe la plus puissante et défavorable aux autres.

La conclusion que l'on peut tirer de l'examen de ces conceptions si diverses de l'impôt moderne, c'est qu'il est de plus en plus nécessaire, dans les études que l'on fera maintenant de l'opportunité de telle ou telle forme d'impôts, de mettre de côté les conceptions éthiques qui jusqu'ici n'ont pu mener à aucun résultat et d'exa-

miner seulement dans quelles conditions on donnera à l'Etat le plus de recettes possible, tout en favorisant le plus possible la classe prépondérante et en provoquant un minimum de récriminations de la part des classes assujetties.

QUATRIÈME PARTIE

LES DÉPENSES DANS LES ANCIENS ET DANS LES NOUVEAUX BUDGETS LES FONCTIONS MODERNES DE L'ÉTAT

CHAPITRE PREMIER

FONCTIONS RÉALISANT LA FIN DU DROIT ET DE LA PUISSANCE.

Les dépenses publiques sont jusqu'à un certain point l'indice le plus sûr de l'activité politique de chaque peuple.

Le fait que ces dépenses sont destinées à remplir une fin plutôt qu'une autre est une indication, non seulement de l'état social, mais même des tendances de chaque pays.

Il semblerait donc après cela qu'à l'examen, les budgets des différentes nations modernes doivent montrer à cet égard des différences très nettes quant à la répartition de leurs dépenses, et que ces différences doivent permettre à un œil expérimenté de reconnaître aussitôt à quel pays elles appartiennent.

Ceci est en effet facile à vérifier, dans une certaine mesure tout au moins, et cependant, après avoir examiné les différents budgets, on ne peut s'empêcher d'être frappé par ce fait qu'il existe entre les dépenses de tous les grands Etats de singulières ressemblances, et que presque tous, semblant obéir à un mot d'ordre tacite, à une direction supérieure et occulte, consacrent la majeure partie de leurs recettes à la satisfaction de certains besoins qui semblent de l'essence même de l'existence collective.

Wagner, nous le savons, et nous reprendrons après lui cette classification très générale et très rationnelle, groupe les dépenses publiques autour de deux principes directeurs : celui du droit et de la puissance, principe élémentaire de la sécurité et raison d'être absolue de l'existence collective ; et celui de la civilisation et du développement.

Or on ne peut manquer de faire cette observation vraiment remarquable, c'est que si sensibles qu'aient été les progrès de l'humanité, on ne peut pas encore dire que les rapports entre les différents peuples soient suffisamment harmonieux pour qu'ils ne puissent consacrer à leur sûreté et à leur défense qu'une faible partie de leurs ressources.

Bien au contraire, si on compare les budgets depuis un demi-siècle, on voit qu'aujourd'hui comme il y a cinquante ans, et dans une proportion beaucoup plus forte encore, ce sont les dépenses consacrées à la sûreté

extérieure et intérieure du pays qui absorbent la partie la plus considérable des ressources et qui l'emportent de beaucoup sur les autres ; il est étrange de penser que la civilisation, parvenue à un degré si appréciable de perfectionnement, n'en est pas encore arrivée à pouvoir, en toute sécurité, consacrer ces sommes énormes à d'autres buts.

Ajoutons même que ce prix de revient de la défense nationale dans nos budgets contemporains se trouve encore considérablement augmenté, si on y ajoute, comme il est normal de le faire, les intérêts des dettes écrasantes contractées presque dans chaque pays, le plus souvent en vue de la défense, et qui ont été demandées à l'emprunt public dans les circonstances difficiles où il était impossible d'y faire face par les moyens ordinaires.

Parmi les dépenses qui figurent au budget, on peut donc distinguer deux catégories : les unes qui ont un caractère annuel et peuvent en principe être augmentées ou diminuées d'un exercice à un autre ; ce sont celles afférant aux services publics, dont il est toujours possible d'étendre ou de restreindre l'activité dans une certaine mesure.

Les autres dépenses constituent au contraire un legs du passé qu'il faut accepter tel qu'il est au moment où l'on dresse chaque budget et dont on ne peut modifier la situation que par une action lente et persévérante : ce sont les charges de la dette publique.

Nous commencerons par examiner cette seconde catégorie, car pour pouvoir apprécier la façon dont la génération actuelle administre les finances publiques, il faut connaître l'étendue des charges qui lui ont été transmises par les générations antérieures.

SECTION I. — Les dettes publiques.

Les dettes publiques sont actuellement, dans l'économie financière des Etats modernes, d'une importance d'autant plus considérable que ce n'est que grâce à elles qu'ils ont pu faire certaines grosses dépenses qui sans cela eussent été impossibles.

Aux temps anciens, les dettes des rois et des seigneurs, qui détenaient la puissance publique, comme un bien propre et héréditaire, avaient aussi le caractère d'un engagement personnel, dont la garantie se trouvait surtout dans la valeur de leur domaine privé.

Plus tard, à mesure que les revenus patrimoniaux des grands Etats devenaient négligeables par rapport à leurs dépenses, leurs dettes montaient à des chiffres hors de toute proportion avec la valeur de leurs biens réalisables, en sorte qu'elles n'avaient pas d'autre gage effectif que le produit des impôts.

Écoutons ce que nous dit l'écrivain socialiste Platon (1) de cette évolution de la dette publique. « Le

(1) G. Platon, *La démocratie et le régime fiscal*, p. 262-280.

développement de la dette publique, la formation de son caractère moderne, ont développé une fiscalité particulière et ont fait naître les idées qui ont aujourd'hui cours sur l'impôt. Il est intéressant de noter l'intuition qu'avait eue de ce mouvement le vieil économiste français Boisguillebert. Pour lui l'histoire financière de la France comprend deux périodes bien distinctes : la première, qui s'étend jusqu'au règne de Henri II, représente la période saine, normale, où le mécanisme fiscal n'est pas encore faussé... La seconde période, qui commence avec Henri II, voit ses traits s'accroître à partir de Louis XIV : emprunts, renvoi de charges d'une année sur l'autre...

A mesure que le pays, sous la conduite de gouvernements de plus en plus imprévoyants, s'enfonce de plus en plus dans le marais de la dette, les prestations se font plus rares, et l'idée s'établit peu à peu dans les consciences que le développement excessif de la dette publique est un phénomène normal.

La dette publique est devenue partie intégrante de l'idée qu'on se fait d'un peuple civilisé. Dette publique et progrès sont devenus, dans la phraséologie économique et politique du temps, termes identiques.

La dette publique, proclamée d'une nature toute différente de celle de la dette privée, n'apparaît plus comme un expédient passager, auquel on met fin le plus tôt que l'on peut, mais prend toute l'importance d'une institution normale de haute culture.

Il ne vient aujourd'hui à l'esprit de personne de se demander si l'importance du gage répond à l'immensité de la dette, il n'est plus besoin que la dette soit gagée. Le gage, en ce qui concerne la bonne foi de l'Etat, est devenu personnel, fictif, c'est la bonne foi de la France.

Un point se dégage nettement de cette analyse, la nécessité absolue de réagir contre le développement excessif de la dette publique et le trouble profond qu'elle porte dans toutes les branches de la vie sociale.

La dette publique est en effet le type le plus parfait du placement usuraire. L'argent enfante l'argent sans effort, sans risque, sans incommodité aucune de la part du prêteur qui a la facilité de réaliser à chaque instant.

A la différence du capital engagé dans l'industrie, celui de la dette publique ne produit rien : c'est un prêt de consommation qui laisse dans une situation plus précaire le pays qui y a recours. Toutes les fois qu'on contracte un emprunt nouveau, on rend plus improbable le dénouement pacifique et heureux des difficultés.»

On a discuté longuement sur la nature des emprunts publics et on a émis sur peu de sujets autant d'avis contraires.

Dans le parti de ses défenseurs, on a surtout prétendu que les dettes n'enrichissent ni n'appauvrissent les nations, puisqu'il ne s'agit que d'un transfert de richesses à l'intérieur du pays, que la dette est payée par les générations à venir, qu'elle accroît l'épargne nationale, etc

Or, il ne s'agit en aucune façon de la main droite donnant à la main gauche : si un Etat emprunte un milliard au taux de 4 0/0 il s'engage à fournir 40 millions d'intérêts par an ; cette somme lui étant fournie par l'impôt, c'est 40 millions d'impôts qu'il prend aux contribuables pour les donner à ses prêteurs.

En apparence, il semble y avoir compensation ; en réalité, il y a perte de 80 millions pour l'industrie privée, car s'il n'y avait pas eu dette, les prêteurs auraient conservé leur argent, et l'auraient employé autrement, les contribuables n'auraient pas eu à payer l'impôt correspondant.

En fait c'est surtout leur destination qui rend les emprunts publics dommageables ou non, qui fait qu'ils sont, en fin de compte, utiles ou nuisibles à la production.

L'un des gros inconvénients de l'emprunt est de faire illusion, et de faciliter le moyen de se risquer dans des aventures inutiles ou dangereuses : on ne veut pas mécontenter les contribuables par de fortes augmentations d'impôts qui, souvent, ne donneront pas de bien grosses recettes ; on a alors recours à l'emprunt, car il suffit d'une augmentation modérée dans les impôts pour payer les intérêts des dettes les plus considérables.

C'est ce qui explique sans doute l'abus qu'ont fait tous les gouvernements de ce dangereux procédé de crédit, et le stimulant facile qu'il a offert à l'augmentation des dépenses : on comprend, en examinant dans les diffé-

rents budgets la situation de ce chapitre des dépenses, qu'on ait pu dire avec raison, que ceux qui en font un emploi habituel, vont tout droit à la faillite.

Les pays dont nous avons étudié les budgets sont aussi ceux qui ont la plus forte dette publique ; mais de tous les Etats modernes, c'est la France qui a le privilège peu enviable d'occuper la première place avec une dette de près de 31 milliards. Son histoire montre que c'est dans les périodes de guerre qu'elle a subi les plus grandes augmentations.

La portion de cette dette qui remonte aux régimes antérieurs au *xix^e* siècle est relativement minime : les inscriptions faites au Grand-Livre de la dette publique, s'élèvent à 50 millions environ de rente 5 0/0 représentant un capital nominal de 4 milliard.

L'Empire n'inscrivit que peu de rentes au Grand-Livre : à sa chute, celles-ci ne s'élevaient qu'à 63 millions.

Ce fut la Restauration qui eut à liquider l'arriéré considérable, résultant des dernières campagnes, des indemnités de guerre aux étrangers victorieux, etc... et cela pour près de 130 millions de rente 5 0/0.

Louis-Philippe pour parer aux désastres de la Révolution, et pour subvenir aux travaux publics et aux dépenses militaires, laissa la rente perpétuelle accrue de 12 millions seulement.

Mais la dette flottante était montée de 250 à 630 millions, grâce aux travaux des chemins de fer.

A la fin de 1851, les rentes actives montaient à 231 millions.

Sous le second Empire, malgré des conversions, au 1^{er} janvier 1870, la rente perpétuelle atteint 360 millions, la dette flottante 800 millions.

Le capital de la dette totale dépassait un peu 13 milliards en comptant la rente au pair : après la liquidation de la guerre franco-allemande, il dépassait 24 milliards.

Après une secousse qui avait grossi notre dette de près de 11 milliards en capital, de plus de 700 millions comme charges annuelles, il semblait que le premier souci de la troisième République dût être de la réduire. Un amortissement énergique aurait pu faire baisser la dette de plus de 6 milliards : les charges ont été diminuées de 150 millions par les conversions de 1883, 1894 et 1902.

Malgré cela, les charges d'intérêts ont au total augmenté de 59 millions, car au lieu de réduire le capital de 6 à 7 milliards, nous l'avons accru d'une somme à peu près égale qui l'a porté au chiffre actuel de près de 34 milliards (1).

L'élévation de notre dette publique est d'autant plus fâcheuse que les principaux pays avec lesquels nous nous trouvons en concurrence sont, de ce chef, beaucoup moins chargés que nous.

Non seulement la France a une dette qui est, en

(1) Sur tout ceci, voyez Colson, *op. cit.*, V, p. 78 et suiv.

valeur absolue, la plus élevée du monde, mais encore, les pays qui viennent immédiatement après elle, à ce point de vue, sont des pays dont les uns, par leur richesse, leur étendue ou leur population seraient en situation de supporter plus aisément un fardeau égal, et dont les autres possèdent comme contre-partie de leur dette un domaine industriel bien plus important que celui de l'Etat français.

Il n'en a pas toujours été ainsi. A la fin des guerres de la Révolution et de l'Empire, l'Angleterre qui avait supporté la meilleure partie des charges financières de toutes les coalitions formées contre nous, était grevée d'une dette bien autrement lourde, eu égard à sa richesse, que n'est pour la France sa dette actuelle, et qui semblait devoir la mener à sa ruine.

La manière dont elle l'a allégée, surtout quand le parti libéral était au pouvoir, la sagesse de sa gestion jusqu'à l'époque récente où une poussée d'impérialisme a triomphé des prudentes traditions du Parlement britannique, est très instructive (1).

La dette anglaise a presque uniquement des guerres pour origine, mais presque toujours, dans les périodes de paix, elle a été réduite en capital par l'amortissement, et plus encore en intérêts par la conversion.

En 1793, au début des guerres de la Révolution, la dette montait à 6 milliards, et les charges annuelles

(1) Colson, *ibid.*, p. 105.

représentaient 236 millions, soit la moitié environ du budget total : les trois septièmes de cette dette avaient pour origine la guerre d'Amérique. En 1875, elle montait à 21 milliards $1/2$, comportant une charge annuelle de 816 millions.

Dès lors, le gouvernement anglais a presque constamment travaillé à réduire cette dette ; jusqu'en 1870 elle a oscillé aux environs de 20 milliards ; puis à partir de cette époque, elle a diminué constamment au point d'être descendue en 1899 au-dessous de 16 milliards ; son service absorbait alors une somme de 625 millions dont le sixième était affecté à l'amortissement.

La guerre du Transwaal, les augmentations de la flotte ont reporté la dette au chiffre de 20 milliards en 1903 : à cette époque, l'intérêt servi aux consolidés tombait à $2\frac{1}{2}$ 0/0. Depuis, l'amortissement a repris régulièrement. Les charges normales figuraient au budget de 1906-1907 pour 560 millions affectés aux intérêts, et 150 millions à l'amortissement.

Elle est donc revenue aux environs du chiffre atteint en 1815, mais en réalité, la charge a beaucoup diminué, étant donné le développement énorme de la richesse publique depuis cette époque.

L'Allemagne peut aussi être considérée, dans son ensemble, comme très peu endettée. La dette transmise à l'Empire par la Confédération de l'Allemagne du Nord avait été éteinte après la guerre au moyen de l'indemnité payée par la France. Cependant, au début

de 1906, la dette impériale dépassait 4 milliards $1/2$ et ses charges atteignaient 148 millions par an ; aujourd'hui, elle excède 5 milliards. Le gouvernement fédéral n'a pourtant pas eu durant cette période d'autres travaux que l'extension du réseau de chemins de fer d'Alsace-Lorraine.

D'ailleurs, les revenus de ce réseau, les bénéfices de l'Imprimerie impériale, la part de l'Etat dans ceux de la Banque d'Empire, les intérêts du fonds des Invalides représentent plus de la moitié des intérêts de la dette : le surplus est une charge assez légère pour une population dont la richesse augmente rapidement.

Les dettes des Etats particuliers sont plus élevées, mais n'entraînent aucune charge pour les contribuables, car elles ne dépassent guère le capital d'exploitation des chemins de fer exploités en régie qui est en général largement rémunéré par le produit net de l'exploitation.

Le principal des Etats confédérés, la Prusse, tire même un large excédent des revenus de ses chemins de fer dont les travaux ont été exécutés en partie sur les recettes courantes ; sa dette approche de 10 milliards comportant 400 millions de charges ; elle possède un réseau qui représente un capital de 11 milliards $1/2$ et qui a donné en 1906-1907 un revenu net dépassant 800 millions.

Les réseaux des autres Etats donnent un revenu net de 230 millions pour un total de dettes dont les charges

d'intérêts et d'amortissement ne dépassent pas 265 millions.

Il faut ajouter que les Etats allemands ont conservé un domaine foncier considérable dont les produits s'ajoutent aux revenus des chemins de fer construits ou rachetés, et allègent les charges des contribuables.

La dette publique de l'Autriche-Hongrie est très élevée, aussi bien la dette spéciale des deux parties de l'Empire que la dette commune. L'Autriche avait, à la fin de 1906, une dette de 10 milliards comportant 400 millions de charges; les réseaux de chemins de fer ont donné la même année 92 millions de revenus.

La Hongrie, outre sa part dans la dette commune s'élevant à 60 millions comme charges annuelles, a une dette propre de 6 milliards avec 250 millions de charges. Les chemins de fer lui ont rapporté 110 millions en 1906, et elle possède un domaine privé considérable.

L'Italie a actuellement une dette un peu supérieure à 13 milliards dont les charges annuelles ont été amenées à moins de 500 millions par une conversion opérée en 1906: ce chiffre est très important si l'on songe que l'Italie n'est pas un pays neuf, et que la reproductivité des capitaux y est lente.

Quand elle s'est unifiée en 1860, c'est le royaume de Naples qui avait la moindre dette; la Sardaigne avait la plus forte.

Dans les premiers temps qui suivirent 1860, on fit

des dépenses énormes, nécessaires il est vrai, mais dues aussi en partie aux illusions d'une richesse qui n'existait pas. Depuis plusieurs années, elle réduit sa dette extérieure, et sa situation financière est devenue solide.

Un fait caractéristique, c'est que la rente italienne est concentrée dans peu de régions. Elle se trouve presque entièrement dans le Nord, très peu dans le Midi et dans les îles.

L'Italie a racheté presque tous ses chemins de fer, depuis 1905, elle les exploite en régie.

La dette publique s'est donc accrue, sauf de rares exceptions, chez toutes les nations. Cette situation est beaucoup plus grave quand il s'agit de pays ayant emprunté au dehors : le fait de vivre avec les ressources du Trésor, et d'aliéner les rentes à l'extérieur, place un pays dans un véritable vasselage politique, et la marche de ses affaires publiques subit sans aucun doute la pression des créanciers.

Deux grands Etats en Europe sont créanciers de l'étranger : la Grande-Bretagne et la France ; l'Italie est un de ceux qui doivent le plus.

SECTION II. — Le prix de revient de la défense nationale.

Quand le tzar, en 1898, invita les puissances européennes à la Conférence en faveur de la paix, le *Messenger officiel* de Russie faisait observer que les dépenses militaires absorbent maintenant une grande partie des

recettes publiques. Les dépenses de maintien des armées en Europe présentaient à cette époque un total de 4 milliards 230 millions de francs répartis ainsi : Russie, 772 millions 500.000 ; Allemagne, 675 millions ; France, 650 millions ; Autriche, 432 millions 500.000 ; Italie, 267 millions 250.000 ; Grande-Bretagne, 450 millions.

« Des dépenses aussi colossales, ajoutait-on, ne peuvent certainement pas être productives. Elles épuisent les sources des revenus des nations, paralysent le fonctionnement des organes financiers du pays, et arrêtent le développement du bien-être général. Les meilleurs esprits de tous les pays se sont appliqués, dans tous les temps, à trouver un moyen d'assurer la paix autrement que par l'augmentation des forces militaires, c'est-à-dire sur les principes du droit et de l'équité, en soumettant à l'arbitrage les conflits entre nations, de manière à mettre fin à cette théorie vraiment barbare qui identifie la civilisation avec les perfectionnements toujours nouveaux apportés aux moyens de destruction. »

L'augmentation de ces dépenses est un fait général, et n'est pas plus considérable dans les grands Etats que dans les petits, dans les pays monarchiques que dans les républiques. On peut les considérer à deux points de vue différents : les dépenses ordinaires pour l'entretien en temps de paix, de l'armée et de la flotte, avec tous leurs armements, équipements, etc... et les dépenses de guerre proprement dites, au cas où celle-ci est déclarée.

A l'heure qu'il est, par suite de leur plus longue durée, des énormes frais qu'elles entraînent, des masses d'hommes mises en présence, de la puissance des agents de destruction, les guerres devraient tendre à devenir moins fréquentes. Mais par contre, et par suite de l'application de l'adage universel *si vis pacem, para bellum*, les dépenses militaires faites en temps de paix pour éviter la guerre, deviennent de plus en plus considérables.

En France, les dépenses militaires ont énormément progressé depuis la guerre de 1870 par suite de l'augmentation des effectifs permanents et de la complication croissante de l'armement.

Les dépenses totales des armées de terre et de mer, en temps de paix, ne dépassaient guère 300 millions, dans les dernières années de la Restauration ; elles montaient à près de 500 millions à la fin du règne de Louis-Philippe, et à 650 millions seulement dans les dernières années du second Empire. Elles ont donc plus que doublé depuis lors.

En outre, on ne doit pas perdre de vue que la défense nationale, à côté du prélèvement considérable qu'elle exerce sur le produit des impôts perçus en argent, fait peser sur la population une lourde charge résultant de l'impôt spécial en nature constitué par le service militaire obligatoire.

L'impôt du temps résultant du régime qui astreint tous les jeunes gens à passer plusieurs années à la caserne,

représente aussi une charge permanente pesant lourdement sur la vie économique d'un pays, et dont un économiste contemporain a essayé de calculer l'importance (1).

« Il y a, dit cet auteur, indépendamment de tous ceux qui consacrent volontairement la période active de leur existence au service militaire, plus de 500.000 hommes pour qui le temps qui leur est pris, représente un manque à gagner très important... A l'âge où le jeune homme rangé pourrait, soit apporter un concours précieux à ses parents, soit constituer en vue de son futur ménage la petite épargne qui serait si utile dans les jours difficiles, où celui qui est moins prévoyant pourrait vivre largement s'il n'avait pas encore de charges, le soldat ne peut se procurer les moindres douceurs que si sa famille lui envoie quelque argent.

En évaluant la différence entre la valeur marchande du temps pris à l'homme levé par la conscription, et les dépenses que l'Etat fait pour son entretien, à 1 franc par jour seulement (et elle est bien plus forte pour l'ouvrier ayant un bon métier, pour le jeune homme dont l'entrée dans une carrière libérale est retardée), on trouve que cet impôt en nature représente pour 300 jours ouvrables environ 150 millions par an ; on arriverait à 300 millions, si l'on admettait une perte moyenne de 2 francs par-jour. »

(1) Colson, *op. cit.*, V, p. 150,

Cet impôt était autrefois très inégalement réparti : depuis la Restauration jusqu'à la fin du second Empire, ceux que le sort désignait étaient astreints à 7 années de service, tandis que les autres en étaient totalement exempts.

Les lois du 27 juillet 1872 et du 15 juillet 1889 réduisirent la durée du service d'abord à 5 ans, puis à 3.

La loi du 21 mars 1905 a ramené uniformément à 2 ans la durée du service.

Actuellement, un puissant courant d'opinion tend à réduire encore la présence obligatoire sous les drapeaux à la durée strictement nécessaire pour donner à chacun l'instruction militaire indispensable.

On diminue ainsi peu à peu l'impôt en nature, en temps, mais à charge de beaucoup grossir en argent le budget de la guerre : ce n'est que par l'espérance des hautes payes qu'on retiendra désormais les soldats dans les régiments.

L'énormité des dépenses de la France de ce chef, s'explique par le caractère unique de sa situation dans le monde ; elle est le seul grand pays qui soit vulnérable sur trop de frontières pour ne pas être obligé d'avoir une armée de terre de premier ordre, et qui possède en même temps un empire colonial dont la protection exige une marine puissante. Sans prétendre égaler chacune des grandes puissances voisines sur son terrain propre, nous sommes obligés de nous mettre en situation de compter, en face de l'une et de l'autre, et rien que

pour cela, des dépenses énormes sont nécessaires.

L'accroissement constant de nos charges militaires nous a été imposé par ce fait que la plupart des puissances ont augmenté beaucoup leurs armements au cours des dernières années.

Les nations européennes dépensent maintenant chaque année pour leurs armées et leur flotte des sommes très supérieures à ce qu'aurait coûté une guerre au commencement du siècle. C'est ce qu'on nomme le système *de la paix armée*. Une semblable situation n'est pas seulement anormale par elle-même, elle pousse d'étape en étape les budgets militaires à des chiffres toujours plus élevés, et le poids qui, de ce chef, pèse sur tous les Etats européens, commence à devenir pour eux une gêne insupportable.

En ce qui concerne les dépenses militaires des pays étrangers, les chiffres fournis sont assez variables, selon qu'on y comprend ou non les pensions de retraite, les frais auxquels subviennent les budgets locaux, etc... Mais en tous cas, ils font ressortir nettement la progression des dépenses, surtout dans ces dernières années.

L'Empire d'Allemagne a dépensé dans les derniers exercices, plus de 800 millions pour son armée, et pour sa flotte, environ 250 millions. Les chiffres ont subi une augmentation extrêmement rapide depuis 40 ans, ainsi qu'en témoignent les relevés de l'office impérial de statistique de Berlin.

Années	en millions de marks.		
	Armée	Marine	Pensions
1876-1877. . . .	458.038.7	41.009.5	25.032.0
1881-1882. . . .	396.092.6	38.003.8	18.356.1
1886-1887. . . .	396.081.4	50.467.6	22.775.2
1891-1892. . . .	566.514.0	85.397.0	38.710.1
1896-1897. . . .	565.833.8	92.070.8	53.815.9
1901-1902. . . .	656.349.5	167.145.0	65.820.7
1903-1906. . . .	621.142.2	188.082.9	81.383.7
Projet 1909-1910. . . .	765.081.1	289.746.3	115.098.9

En Angleterre, à partir de 1886, la progression a été très élevée en ce qui concerne l'armée et surtout la flotte. Il est vrai que ce pays n'a pas le service militaire obligatoire, de sorte que la dépense budgétaire représente la totalité des sacrifices imposés à la population pour assurer le recrutement de l'armée qui se fait exclusivement à l'aide de volontaires.

Comme en Allemagne, ce sont surtout les dépenses faites pour la marine qui ont le plus grossi dans ces dernières années.

Le moment ne semble donc malheureusement pas encore venu, où les Etats pourront, non pas même diminuer, mais même maintenir les dépenses militaires : la conduite de chaque pays est ici subordonnée dans une certaine mesure à la conduite de ses voisins.

SECTION III. — Justice et sûreté à l'intérieur.

La première fonction de l'Etat, avons-nous vu, c'est de garantir sa sécurité : mais à côté de la sécurité col-

lective de la nation, il y a la sécurité particulière de l'individu et de ses droits.

La première a été considérée de tous temps comme la tâche la plus essentielle de l'Etat : il importe par dessus tout que la nation vive, conserve ses limites, ne soit assujettie à aucun tribut vis-à-vis de l'étranger.

La sécurité pour les particuliers et leurs droits ne vient qu'en second rang ; ce service s'est beaucoup développé chez les peuples modernes, et consiste non pas seulement en un service de répression, mais aussi en un service de prévention.

Aussi, dans tous les Etats, les dépenses ayant trait à ce chapitre se sont-elles beaucoup accrues. Le maintien de l'ordre et l'exécution de la loi deviennent d'autant plus nécessaires que la richesse générale augmente, et que le développement continu de la production crée toujours de nouvelles formes d'activité.

Au milieu du xvi^e siècle, en 1539, le guet de Paris se composait d'une compagnie comprenant 20 sergents à cheval et 40 à pied. Sous Henri II, en 1559, il s'était développé et comptait 240 hommes dont 32 à cheval. Il se compose sous Colbert de 120 cavaliers et 160 fantassins. Sous Louis XV en 1771 le nombre des premiers s'élève à 170, celui des seconds à 870. Aujourd'hui d'après les comptes de la ville de Paris, les divers services de sûreté municipale occupent plus de 12.000 hommes (1).

(1) Leroy-Beaulieu, *L'Etat moderne et ses fonctions*, p. 103.

Certaines villes comme Londres, Berlin et Saint-Petersbourg possèdent un nombre d'agents de la sûreté qui dépasse celui des combattants dans quelques-unes des plus fameuses batailles de la Grèce antique.

En supposant même une société plus cultivée et plus morale, les éléments inférieurs ou anormaux, qui y subsistent, ne permettront jamais de réduire nettement les dépenses de sûreté. Plus une agglomération humaine est vaste, plus il est nécessaire de prendre des mesures pour prévenir les désordres et les violences qui rendraient la vie sociale plus difficile et moins sûre.

Les dépenses de police et de justice qui, dans les budgets passés, étaient une quantité presque négligeable, ont donc acquis une très grande importance dans nos budgets modernes, et cela principalement à cause de la variété de formes sous laquelle elles se présentent de nos jours.

Et d'abord, parmi les attributions principales de l'Etat se trouve celle qui consiste à déterminer les droits et les responsabilités juridiques, d'être l'exécuteur et le protecteur de la justice. Les organes judiciaires destinés à maintenir le respect de la loi, à punir les coupables, à mettre fin aux contestations entre particuliers se sont par le fait même beaucoup développés et perfectionnés ; en Italie, par exemple, où la magistrature est nombreuse à l'excès et payée parcimonieusement, les dépenses qui la concernent ont passé de 20 millions 1/2 en 1870

à 26 millions 1/2 en 1899-1900 (les dépenses de justice restant en dehors) (1).

En Angleterre, c'est aussi le service qui présente la plus grande augmentation (*law and justice*), il exige des dotations de plus en plus élevées. C'est que le gouvernement anglais a multiplié ses cours de justice, il en a fondé dans tous les comtés, a renforcé le personnel de la police ; il a eu beaucoup plus de prisonniers à entretenir, et les a beaucoup mieux entretenus.

Cette augmentation générale du nombre des prisonniers ne tient pas à l'augmentation de la perversité humaine ; elle vient de l'accroissement de la population, et aussi de l'efficacité beaucoup plus grande de la police.

Et malgré cela, tout le monde est d'accord pour constater que le personnel est encore insuffisant pour exercer une action vraiment efficace comme surveillance et maintien de l'ordre public et de la sécurité.

Les villes ont finalement des services de police insuffisants et mal dirigés. Or, il n'est pas douteux que si l'on veut éviter que le bon ordre et la sécurité des personnes et des biens soient de plus en plus compromis, on se trouvera aussi très prochainement en présence d'une augmentation notable de dépenses nouvelles.

Il est un autre fait qui ne saurait être passé sous silence, et qui contribue à augmenter dans de grandes proportions les frais de la police moderne. Il se rattache

(1) Nitti, p. 209, note.

au sentiment philanthropique qui porte à améliorer la destinée des prisonniers, à essayer de corriger leur caractère et leurs mœurs.

Jusqu'à ces derniers siècles, la peine de mort était employée sans parcimonie, sinon toujours sous la forme d'exécutions capitales, du moins, par l'incarcération dans des prisons malsaines ou des galères, véritables lieux de mort où la vie ne pouvait pas se prolonger longtemps ; il est certain qu'au moyen-âge l'entretien des condamnés et la justice répressive en général entraînaient à fort peu de frais. De nos jours au contraire, un grand effort a été fait pour concilier le régime de la prison avec l'observation des règles de l'hygiène.

CHAPITRE II

FONCTIONS RÉALISANT LA FIN DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA PROSPÉRITÉ.

SECTION I. — Instruction et éducation.

La première catégorie des dépenses que nous avons considérées, correspondent à ce que nous avons appelé dépenses constitutionnelles, dépenses de souveraineté.

Nous avons vu combien elles s'étaient modifiées dans les budgets modernes, et la lourde répercussion qu'avaient, sur le total des dépenses, les frais considérables dus à l'état de paix armée où vivent toutes les grandes nations européennes, à la sécurité intérieure, et aux charges de la dette publique.

Le second groupe de dépenses que nous allons examiner maintenant, a subi également une progression très sensible dans les temps modernes : elles se réfèrent aux entreprises de services publics par l'Etat, et aux subventions accordées aux entreprises privées, spécialement aux revenus d'assistance et d'hygiène.

Les frais concernant l'éducation, l'instruction et les cultes figurent généralement dans le même budget : l'évolution toutefois a été bien différente pour chacun de ces chapitres.

Ce sont en effet les dépenses religieuses qui prédominent dans les anciens budgets, où l'instruction était souvent confiée à l'initiative privée.

Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, l'instruction ne fut pas considérée comme une chose indispensable, ou tout au moins, le bénéfice en était entièrement réservé à certaines classes. A mesure que la civilisation a progressé, on a reconnu que pour un peuple, aucune élévation n'est possible sans un accroissement de connaissances et qu'aucun développement de la richesse n'est possible dans une société ignorante.

De son temps déjà, Adam Smith faisait une nécessité à l'Etat d'assumer les dépenses en vue de l'instruction, s'il ne voulait pas voir le peuple tomber en décadence : la division du travail, enchaînant les masses ouvrières, leur ôte le temps de s'instruire (1).

Jadis, on considérait que l'enseignement, à tous les degrés, devait être payé par ceux qui le recevaient : il est admis aujourd'hui que l'instruction primaire, comprenant un minimum de connaissances indispensables, doit être gratuite pour ceux qui ne peuvent la payer, et obligatoire dans ses premiers degrés, et que l'instruction supérieure elle-même doit être soutenue par l'Etat et élevée le plus possible. Cette tendance s'est beaucoup accentuée dans tous les Etats démocratiques où tous les citoyens participent dans une certaine mesure

(1) A. Smith, *Richesse des nations*, liv. I, ch. V.

au gouvernement, et orientent dans ses grandes lignes la politique nationale, où ceux placés le plus bas dans l'échelle sociale, peuvent être appelés à monter à la première place.

Il n'est pas douteux que l'obligation ainsi comprise faite à tout homme de s'instruire, correspond à une diminution de la liberté individuelle ; mais il est difficile aussi d'admettre qu'un homme parce qu'il est ignorant et par conséquent incapable de comprendre les avantages de l'instruction, a le droit de condamner ses enfants à l'ignorance la plus noire : il y a là évidemment un grand intérêt social à protéger, et les Etats modernes l'ont compris.

A côté des avantages de l'instruction obligatoire, il faut noter quelques inconvénients très réels, comme cet esprit de mécontentement des masses, qui correspond à un besoin toujours plus impérieux de s'élever au-dessus de sa condition, et même cette influence souvent néfaste de la direction première donnée aux esprits, qui aboutit trop souvent à remplacer dans les classes inférieures le jugement simple et droit d'une conscience naïve, mais sachant parfaitement distinguer ce qui est juste de ce qui ne l'est pas, par des préjugés faux et des ferments de haine et de révolte. Mais il n'y a si bonne institution qui ne présente des défauts : pour juger celle-ci équitablement, il faut en constater les résultats généraux.

Antérieurement, l'enseignement primaire qui doit

être ouvert à tous et pour lequel la gratuité doit être accordée à tous les enfants dont les parents ne peuvent pas payer l'instruction, avait en France un caractère surtout communal, et figurait en majeure partie dans les budgets municipaux ou départementaux.

Dans ces conditions, les dépenses grevant le budget national pour le service d'enseignement ne s'élèvent qu'à environ 2 millions en 1829, 14 millions en 1847, 30 millions en 1869 (1).

C'est la troisième république qui a complètement transformé le régime de l'enseignement primaire de 1881 à 1889, en le rendant gratuit et obligatoire, ce qui conduisit à développer considérablement les écoles, enfin complètement laïque, ce qui obligeait à substituer aux congréganistes employés dans beaucoup de localités, des instituteurs ou des institutrices exigeant un traitement plus élevé. En conséquence, la loi a reporté au budget de l'Etat toutes les dépenses de personnel (sauf dans les villes de plus de 150.000 habitants) en laissant seulement aux départements et communes les dépenses des locaux, du matériel, et des indemnités de résidence.

En dernier lieu, une loi du 7 juillet 1904, en interdisant aux congrégations religieuses de tenir même des écoles privées, a amené la fermeture de nombreux établissements : elle a donc obligé l'Etat à développer

(1) Colson, *op. cit.*, p. 154.

encore les écoles publiques de façon à recevoir les enfants auxquels l'instruction était donnée ailleurs.

En même temps, l'enseignement secondaire recevait une vive impulsion : multiplication des lycées, création de l'enseignement secondaire des jeunes filles, institution de bourses nombreuses, etc...

De là une augmentation colossale de dépenses, qui est loin d'être arrivée à son terme : les écoles publiques n'ont pas encore reçu tout le développement nécessaire par la fermeture des écoles congréganistes.

D'autre part, l'augmentation de traitement des instituteurs, vivement réclamée par eux, n'est pas encore complètement réalisée : elle se justifie dans une certaine mesure par la nécessité d'assurer un recrutement satisfaisant pour des fonctions aussi importantes, mais apportera encore un surcroît de charges aux budgets à venir.

Il semble d'ailleurs que, s'il est utile que l'Etat maintienne des écoles secondaires en quantité suffisante pour les besoins de la population, il n'est pas nécessaire qu'il étouffe entièrement l'initiative particulière. L'uniformité poussée à l'excès est certainement un mal, et ne serait-ce que pour l'enrayer, la liberté d'enseignement aurait un effet très salubre : en fait, bien peu de pays l'ont comprise, et si chez certains, les universités libres sont en plus grand nombre, c'est surtout par suite de divergences d'opinions et de croyances, et comme conséquence de la lutte religieuse entre l'Eglise et l'Etat.

Chez quelques nations privilégiées, il y a cependant des universités entretenues par les particuliers, à côté de celles qui sont à la charge de l'Etat : c'est ainsi qu'aux Etats-Unis, les énormes dotations des Gould, des Vanderbilt, des Carneggie, des Rockefeller, se chiffrant par dizaines de millions, ont procuré à certains établissements une grande prospérité, en même temps que de puissants moyens d'action.

Il est enfin une autre branche qui prend dans les Etats modernes une importance de plus en plus grande, c'est l'enseignement technique professionnel : l'Allemagne à ce point de vue a fait un effort considérable pour organiser solidement son enseignement industriel ; c'est sans aucun doute à cela qu'elle doit une partie de son développement. Aussi est-il juste de voir là les pouvoirs publics suppléer à la faiblesse de l'initiative privée qui pourrait empêcher d'atteindre le but poursuivi, but essentiellement utile, car toutes les écoles spéciales, agricoles ou industrielles, s'adressent à des gens d'un niveau moyen inférieur, mais qui sont destinés à agir très utilement sur la production de la richesse.

Les dépenses pour les cultes persistent dans presque tous les budgets contemporains : toutefois, elles sont loin d'avoir l'importance qu'elles avaient par le passé.

En France, en particulier, ce service est le seul dont les crédits aient à peu près constamment diminué depuis 30 ans : sa suppression complète a été décidée par la loi du 9 décembre 1905.

Il figurait dans les dépenses de l'Etat pour 23 millions en 1820, pour 36 millions en 1840, pour 49 millions en 1869 et pour 41 millions en 1905. Sur ce chiffre 2 millions environ sont passés au budget des beaux-arts : ils sont consacrés à l'entretien des édifices religieux qui sont une des gloires artistiques de la France.

Ce surplus doit être réparti entre les communes qui en supportent une fraction toujours plus forte à mesure que diminuent graduellement les allocations concédées aux ministres du culte en plus de la pension.

L'Etat ayant eu jadis la main sur les ressources affectées à la satisfaction des besoins religieux, ayant ensuite pendant plus d'un siècle dispensé les fidèles d'y pourvoir à leurs frais, aurait commis un abus de pouvoir criant en supprimant du jour au lendemain l'organisation établie : il ne peut oublier qu'il représente les intérêts et la tradition, et s'il peut combattre une religion, il ne peut point affirmer qu'il en ignore l'existence ou agir comme si elle n'existait pas.

SECTION II. — Législation sociale et assistance.

Ces dépenses n'existaient pour ainsi dire pas autrefois dans les budgets d'Etat : aujourd'hui elles tendent à prendre des proportions toujours croissantes et peuvent devenir une cause de sérieuses préoccupations pour l'avenir.

La législation sociale est devenue une véritable nécessité des temps modernes ; on ne peut s'empêcher de voir la cause profonde de cette tendance dans le caractère de plus en plus démocratique des gouvernements.

On pouvait croire autrefois que les représentants élus par le suffrage universel seraient particulièrement avarés des deniers publics ; il n'en est rien. Or, si de tous temps les classes qui ont détenu le pouvoir ont eu une tendance à exploiter le budget à leur profit, les conséquences de cette tendance ont été singulièrement aggravées du fait que la classe dominante est chaque jour de plus en plus celle qui comprend l'immense majorité de la population.

Le gouvernement démocratique a une double influence et sur la direction des idées et sur le personnel gouvernemental ; la prédominance des influences populaires invite les pouvoirs publics à développer l'interventionnisme en matière de retraites, d'assurances, ... à grossir les petits traitements, les seuls dont les titulaires représentent une force électorale, bien au-delà du chiffre nécessaire pour assurer le recrutement des agents, à consentir des libéralités parfois exagérées.

D'autre part, le régime parlementaire amène dans les assemblées et même dans les gouvernements un grand nombre d'hommes ayant moins de tradition et de culture, qui ne font qu'y passer et ne s'y maintiennent que grâce à des complaisances constantes avec leurs commettants, de telle sorte que l'esprit de suite

et de prévoyance leur fait souvent défaut et que ses mesures prises pour satisfaire au jour le jour les caprices de l'opinion engagent et compromettent l'avenir.

Il est rare en un mot que la démocratie parvienne à s'affranchir de tout socialisme ; elle intervient de plus en plus entre le patron et l'ouvrier, multiplie les bourses, les établissements philanthropiques, les secours de toute nature.

Les services d'assistance proprement dits, dans notre organisation administrative, sont en général rattachés à l'administration locale. Ceux qui ont un caractère obligatoire, tels que l'hospitalisation des aliénés et des enfants abandonnés, soins médicaux à domicile aux malades indigents, incombent aux départements ; quant aux services facultatifs, hôpitaux, bureaux de bienfaisance, etc..., ils ont un caractère communal. L'État y concourt pourtant par des subventions ; il aide de même sous diverses formes les œuvres de la mutualité et celles qui ont pour objet la constitution de retraites pour la vieillesse.

Voici par exemple pour 1906 les dépenses inscrites de ce chef au budget (1) :

<i>Intérieur.</i> — Subvention aux établissements généraux de bienfaisance.			4 million
Participation au service des enfants assistés, et à l'assistance médicale			13 —
Secours et subventions diverses			3 —
<i>Travail.</i> — Subvention à la mutualité.			7 —

(1) Colson, *op. cit.*, p. 160.

Bonification de pensions de retraites diverses.	2 millions
<i>Marine.</i> — Subventions à la caisse des invalides.	13 —
<i>Agriculture.</i> — Secours aux victimes de calamités diverses	2 —
<i>Hors budget.</i> — Répartition aux institutions charita- bles d'une partie des prélèvements sur le pari mutuel.	6 —
Total	47 millions

La plupart des dépenses figurant dans ce tableau ont fait leur apparition dans le budget ou ont beaucoup augmenté depuis une vingtaine d'années. Elles ne représentent pas encore une charge considérable dans l'ensemble des dépenses publiques, mais sont appelées à un développement rapide et prochain.

Une loi du 15 juillet 1905 a rendu obligatoire pour les départements et les communes l'organisation de pensions aux vieillards, aux infirmes et aux incurables. Ce nouveau service a commencé à fonctionner en 1907 et deux ans après, l'Etat y contribuait déjà pour une quarantaine de millions.

Actuellement les Chambres sont saisies d'un projet tendant à instituer des retraites ouvrières avec le concours de l'Etat : si ce projet aboutit, il en résultera un accroissement de charges bien plus considérable. En effet, non content d'adopter purement et simplement le système allemand qui donne toute satisfaction, et qui consiste à majorer, par une allocation viagère fixe et invariable de l'Etat, la pension de retraite obtenue par les versements capitalisés des intéressés, l'Etat français se propose d'intervenir d'une deuxième façon

par une allocation complémentaire décroissante de 40 à 2 francs et destinée à relever la rente des vingt premières promotions. L'Etat français assurerait de plus les frais de gestion de cette énorme caisse, ce dont s'est bien gardée l'Allemagne.

Aussi le rapporteur de la commission des finances du Sénat estime-t-il à 110 millions 1/2 la charge de l'Etat pour la première année, en supposant que les frais de gestion ne dépassent pas 15 millions et qu'on s'intéresse au chiffre de 10 millions 800.000 assujettis sur lequel ont porté les calculs (1).

Les Etats modernes sont aussi pourvus de plus en plus d'attributs nouveaux qui engendrent de notables dépenses.

On s'apitoie sur le sort des classes laborieuses qui sont soumises à des risques très graves de misère, de maladie, de vieillesse : on considère qu'il est de l'intérêt de la société de pourvoir à l'obscur pauvreté des dernières années après toute une vie de labeur.

D'autre part, on ne peut espérer que les ouvriers, en dépit de la prévoyance la plus avisée, puissent se mettre à l'abri de tous les risques qui les menacent.

C'est en s'inspirant de ces idées nouvelles que l'Allemagne a institué depuis 1883 l'immense édifice de l'assurance obligatoire pour les ouvriers ; les primes d'assurances contre les accidents sont entièrement à la charge des travailleurs ; les primes d'assurance contre la

(1) Pour plus de détails, voir *l'Economiste français* du 4 décembre 1909.

maladie sont pour un tiers à la charge du patron et pour deux tiers à la charge des ouvriers ; les primes d'assurances contre la vieillesse et l'invalidité sont pour moitié à la charge des patrons et pour moitié à la charge des ouvriers.

Mais l'Etat intervient dans une large mesure pour subventionner le fonds d'assurances, dont le fonctionnement reste d'ailleurs presque tout entier à sa charge, les paiements étant faits par la poste.

C'est un immense système d'assurances au profit d'environ 18 millions d'assurés, et qui reste malgré tout la plus grande tentative accomplie au bénéfice des classes ouvrières.

Le problème de l'assurance contre le chômage ne tardera pas, lui aussi, à intéresser les sociologues et les hommes d'Etat.

Si ces dépenses en faveur de l'assistance ont beaucoup grossi, il est à prévoir qu'elles s'accroîtront encore davantage par la suite.

Et dans une certaine mesure, ce n'est en somme que justice : la société jouit des avantages de tout progrès économique. Elle ne doit donc pas abandonner ceux qui sont victimes de ces mêmes progrès, de la concurrence et des crises commerciales.

Mais il faut aussi que l'assistance soit intelligente ; et dès l'instant qu'il s'agit d'un service public qui prendra des formes de plus en plus variées, il faut l'entourer de

toutes les précautions désirables pour qu'il ne devienne pas la source d'un gaspillage inutile.

SECTION III. — Travaux publics.

On appelle travaux publics dans le langage du droit administratif tous les travaux exécutés dans un but d'utilité générale par les organes des intérêts collectifs, Etat, départements, communes, associations syndicales, établissements publics (1).

Ces travaux peuvent présenter au point de vue économique deux caractères bien différents.

Il en est qui ont pour unique objet de fournir à une administration les moyens de mieux assurer les services publics qui lui sont confiés :

C'est ainsi que la défense nationale exige la construction de fortifications, de ports militaires, de casernes, d'usines, de magasins, etc... ; que les ministères, les bureaux, les tribunaux, les prisons, les écoles publiques doivent être installés dans des édifices spéciaux bâtis ou aménagés à cet effet.

Dans tous ces cas, l'exécution et l'entretien des travaux ne constituent qu'un élément généralement accessoire des dépenses du service auquel ils sont affectés, et ne donnent lieu à aucune considération économique particulière.

(1) Colson, *op. cit.*, t. VI, p. 4.

Les travaux publics que nous avons à considérer ici ont un caractère et un but tout différents. Leur objet essentiel est de répondre à certains besoins économiques éprouvés par les particuliers, et auxquels l'initiative privée ne peut pas pourvoir ; ils correspondent principalement au transport des voyageurs et des marchandises, à la création et à l'entretien des voies de communication, et à la distribution de l'énergie sous ses différentes formes : ils ont donc pour premier objet de donner satisfaction à des besoins individuels.

Pour évaluer l'importance des sommes consacrées aux travaux publics dans les budgets modernes, il suffira de savoir que, d'après un document officiel, l'Italie, de 1862 à 1897-1898, a dépensé 718 millions pour ses voies carrossables, 457 millions en travaux hydrauliques, 111 millions en améliorations, 4.076 millions en chemins de fer, etc.. Les dépenses des travaux publics ont donc été de 6.031 millions, et l'Italie n'est pas un des pays qui ont le plus dépensé pour ce chapitre.

D'après les dernières évaluations, on calcule que, jusqu'à l'année 1900, les 798.631 kilomètres de voies ferrées du globe ont coûté 200 milliards 756 millions de francs : les Etats-Unis d'Amérique, pour 309.253 kilomètres, ont dépensé 61.600 millions ; la Grande-Bretagne, pour 35.172 kilomètres, 29.035 millions ; l'Allemagne, pour 51.678 kilomètres, 16.219 millions ; la France, pour 43.046 kilomètres, 16.910 millions ; la Russie d'Eu-

rope pour 45.327 kilomètres, 11.500 millions, etc. (1).

Nous allons passer rapidement en revue les catégories principales du service des travaux publics, et à l'aide de quelques statistiques, nous pourrons nous rendre compte de leur développement.

1° Routes, chemins et rues.

Ce sont les seules voies dont une partie notable remonte à l'ancien régime. Elles représentent en France un réseau de 600.000 kilomètres pour l'extension et l'amélioration duquel il a été dépensé plus de 7 milliards depuis 1820, et dont l'administration et l'entretien absorbent 250 à 300 millions par an (2).

Les travaux neufs se ralentissent depuis qu'il n'existe presque plus de communes dont tout le territoire ne soit desservi ; mais les frais d'entretien croissent sans cesse avec le développement rapide des nouveaux moyens de transport qui exigent des chaussées excellentes.

Dans tous les pays, la perception des péages sur les routes et chemins a été abandonnée, sauf par quelques grands ponts ; les frais d'établissement et d'entretien de ces voies sont répartis entre tous les contribuables, et la circulation y est, en principe, exempte de toute taxe et de tout contrôle.

Dans tous les pays également, comme en France, les

(1) Nitti, *op. cit.*, p. 220.

(2) Colson, t. VI, p. 62.

dépenses des routes et des chemins sont en majeure partie dispersées dans une foule de budgets locaux d'où l'on ne peut dégager leur montant total.

2° Voies de navigation intérieure.

C'était surtout la navigation sur les voies fluviales qui jouait autrefois un rôle considérable dans les relations commerciales. C'est l'invention de l'écluse qui rendit possible la construction des canaux et a fait prendre une grande importance aux travaux intéressant la navigation.

En France, le total des sommes dépensées par l'Etat pour la construction, l'amélioration ou le rachat des voies navigables s'est élevé de 1821 à 1905 à environ 1.600 millions dont moitié pour la période postérieure à 1879. L'achèvement des entreprises en cours ou classées, y ajouterait 250 millions. Les dépenses annuelles d'entretien et d'administration atteignent 19 millions.

Le réseau total des voies navigables ou flottables comprend actuellement 4.900 kil. de canaux et 11.800 de rivières dont 7.200 seulement sont fréquentés.

Le trafic avait cessé de croître et était resté stationnaire jusqu'en 1880, pendant la période correspondant au grand développement des chemins de fer ; depuis, la progression a repris et a été rapide et constante. Le tonnage kilométrique qui atteignait 2 milliards 453 millions de tonnes en 1885, s'est élevé successivement à

3 milliards 766 millions en 1895, à 4 milliards 380 millions en 1901 et à 5 milliards 85 millions en 1905.

L'Angleterre a été dotée d'un réseau de voies navigables bien avant la France. De nombreux canaux ont été construits, et beaucoup de rivières canalisées par des entreprises privées. Sur 6.700 kilomètres de voies, un tiers environ dépend des compagnies de chemins de fer qui les ont rachetées : la plus grande partie du trafic a d'ailleurs un caractère purement local.

En Allemagne, la situation est toute différente : les voies les plus importantes sont de grands fleuves à pente douce, naturellement navigables, qui n'ont eu besoin que de travaux d'amélioration relativement peu coûteux. D'après une statistique récente, la Prusse, où se trouve la partie principale de leurs cours, aurait dépensé pour cela 180 millions de 1816 à 1905, et dépenserait chaque année environ 9 millions pour leur entretien. Ces dépenses incombent aux divers Etats, l'Empire n'y contribuant en rien.

Le réseau des voies navigables allemandes comprend 3.000 kil. de rivières canalisées, et un peu plus de 7.000 kil. de rivières à courant libre. D'après les statistiques, le parcours aurait passé de 2.900 millions de tonnes kilométriques en 1875 à 11.500 millions en 1900.

Quant à l'Autriche-Hongrie, elle n'avait jusqu'ici d'autres voies navigables que des fleuves plus ou moins

améliorés, parmi lesquels seuls l'Elbe et le Danube ont un trafic important.

En 1904, le Gouvernement a fait voter par le Reichsrath un programme de travaux prévoyant la construction de 1.600 kilomètres de canaux moyennant une dépense totale de 800 millions, et des péages calculés en conséquence.

Aux dépenses de construction et d'entretien des voies navigables, il faut ajouter les frais énormes qui ont été faits dans les temps modernes pour l'amélioration et l'approfondissement des ports destinés à recevoir les navires de fort tonnage nécessités par les progrès de la navigation maritime. L'entretien seul et l'administration y atteignent en France une somme annuelle de 14 à 15 millions.

3° Voies ferrées.

Le nombre considérable des constructions de chemins de fer est une des causes principales qui ont contribué dans la plus grande mesure à enfler les budgets.

En France, au commencement de l'année 1906, on pouvait évaluer à 19 milliards $1/2$ le total des dépenses effectuées pour ce chapitre, en y comprenant 16 milliards $1/2$ pour les travaux proprement dits, 3 milliards pour le matériel roulant et l'outillage.

L'Angleterre, le premier pays où les chemins de fer se soient développés, a accru très rapidement son réseau jusque vers 1866, et ne l'augmente depuis que très len-

tement. Pour une longueur de 36.600 kil., le capital effectivement dépensé approche de 26 milliards : mais ces frais sont supportés entièrement par les compagnies, étant donnée l'abstention absolue de toute intervention financière de l'Etat.

L'Allemagne a adopté un système directement opposé, puisque c'est celui de l'exploitation directe par l'Etat. On a cherché, tout en donnant satisfaction aux besoins du public, à tirer des réseaux un revenu aussi élevé que possible, et on y a réussi puisque les revenus dépassent de beaucoup la totalité des charges de la dette nationale.

Voici d'ailleurs le tableau du développement progressif des chemins de fer dans les Etats dont nous nous sommes occupé (en millions de kilomètres).

	1875	1885	1895	1901	1902	1903	1904	1905
France	21.5	32.3	41.4	46.5	48.1	49	49.9	51
Iles britanniques.	26.8	30.8	34.1	35.5	35.7	36.1	36.4	36.8
Allemagne . . .	28.2	37.6	47.	58.6	60.6	62.3	64.6	65.7
Autriche-Hongrie	16.5	22.3	30.3	37.5	38.	38.5	39.2	39.9
Italie.	7.7	10.6	15.5	15.9	16.	16.	16.1	16.3

Pour compléter notre examen des voies de communication nous pouvons ajouter un mot au sujet des postes, télégraphes et téléphones dont le service est monopolisé par l'Etat.

Ce réseau représente pour la France une dépense d'établissement d'au moins 300 millions, et atteint même 500 millions en y ajoutant le matériel, et les appareils, câbles sous-marins, etc...

Les dépenses qui étaient en France de 88 millions en 1875 sont montées successivement à 179 en 1895, à 266 en 1903 et à 281 en 1906.

Dans l'ensemble, les dépenses faites pour doter la France de son réseau actuel de voies de communication, s'élèvent donc à une trentaine de milliards dont les 2/3 ont été absorbés par les voies ferrées, et dans tous les pays civilisés, des dépenses du même genre, parfois bien plus considérables, ont été assumées dans le même but.

SECTION IV. — Dépenses pour le développement de la Production.

L'Etat n'a pas seulement à accomplir certaines œuvres générales de conservation qu'aucune activité, aucun intérêt privé ne peut diriger : il peut encourager directement tout ce qui a trait au développement de la production, et les dépenses de cette nature ont subi partout une augmentation très rapide.

C'est ainsi que tous les Etats tendant à devenir industriels, la protection de l'agriculture s'impose pour assurer sa conservation et même son développement, et éviter que la concurrence de produits industriels ne devienne néfaste.

De même l'industrie appelée de nos jours à un si grand développement, et le commerce, en ce qui concerne surtout la protection du marché intérieur, sont

l'objet de faveurs toutes spéciales, motivées par un grand intérêt économique et démographique.

Sous l'inspiration d'idées se rattachant plus ou moins directement au système mercantile, les gouvernements prennent très fréquemment des mesures destinées à aider les producteurs nationaux à soutenir la concurrence étrangère. Ces mesures peuvent se présenter sous trois formes différentes : prohibition des importations, établissement de droits d'entrée sur les produits exotiques, allocation de primes aux producteurs indigènes.

Nous allons nous en tenir à l'examen de ce dernier procédé : c'est celui qui nous intéresse plus particulièrement, étant donné le gros accroissement de charges qu'il fait subir aux budgets.

En France, les primes sont allouées dans trois buts bien différents : suppléer sur le marché intérieur au défaut de protection douanière ; favoriser l'exportation ; favoriser certains modes de production par rapport à d'autres.

1° L'institution des primes à la production, pour le marché intérieur, a été en 1892 le rachat de l'exemption de droits d'entrée obtenue pour certaines matières premières : en particulier, soies, lin, et graines oléagineuses.

La loi accorde des primes à la sériciculture, et à la filature de la soie. Leur montant total atteint 8 à 9 millions par an.

Pour la production du lin et du chanvre, les primes consistent en une somme totale fixe de 2.500.000 fr.

répartie chaque année au prorata des surfaces cultivées.

La culture des graines oléagineuses n'a pas encore été primée, mais les représentants des régions où se cultivent ces graines font de fréquentes tentatives pour obtenir, eux aussi, des droits protecteurs.

L'industrie des huiles de schistes, qui avait souffert du tarif minimum institué pour les pétroles en 1893, reçoit aujourd'hui environ 200.000 francs de primes par an.

Une autre industrie est primée en raison de l'intérêt qu'elle offre pour la défense nationale : c'est l'élevage du cheval considéré comme nécessaire à la remonte de l'armée : l'État consacre 8 à 9 millions pour le service des haras, et les encouragements directs à cette industrie.

2° Au point de vue de l'exportation, une seule industrie est primée en France, c'est celle de la pêche de la morue qui coûte à l'État environ 5 millions par an.

Les primes de ce genre ne sont plus guère pratiquées à raison des représailles qu'elles ne peuvent manquer de susciter, quand elles donnent des résultats suffisants pour nuire aux industries étrangères auxquelles les produits primés vont faire concurrence dans leur propre pays. C'est par la menace de mesures de ce genre qu'a été amenée la suppression des primes allouées jusqu'ici à l'industrie sucrière dans les principaux pays producteurs du continent européen.

Cette mesure fut prise à la suite des conférences te-

nues à Bruxelles par les divers Gouvernements, et mit fin au régime le plus absurde et le plus onéreux qu'ait pu produire l'interventionnisme.

Les usines ayant bénéfice à exporter le plus possible, fût-ce à perte, pour ne vendre sur le marché intérieur que les excédents soumis aux droits réduits, l'exportation de tous les pays producteurs avait pris un essor aussi considérable qu'artificiel.

Les primes allouées par le Gouvernement purent donc arriver à fausser absolument la direction de l'activité nationale.

Marine marchande. — La marine marchande est une des industries pour laquelle la protection a toujours été réclamée avec le plus d'énergie, pour deux raisons, l'une militaire, les navires de commerce étant susceptibles de servir d'auxiliaires aux navires de guerre, l'autre commerciale, un lien étroit existant entre le développement du commerce extérieur d'un pays, et le mouvement de son pavillon.

De nos jours, ces raisons ont beaucoup moins d'importance puisque la course est abolie, et que les navires susceptibles d'être employés comme croiseurs auxiliaires sont peu nombreux ; de plus les opérations commerciales sont maintenant séparées du transport qui constitue une industrie tout à fait indépendante.

Malgré ces changements dans les conditions d'emploi des navires, on continue dans tous les pays à atta-

cher un intérêt capital au développement de la marine marchande.

Les primes, en ce qui concerne cette branche de l'industrie des transports, sont de deux catégories : tout d'abord, des primes à la construction, qui représentent le montant des droits de douanes sur les matériaux nécessaires à la construction. Et de plus, des primes à la navigation, mesures de protection nécessaires après l'abolition des surtaxes de pavillon et des droits de tonnage qui frappaient les navires étrangers.

Ces dernières, créées par la loi du 29 janvier 1881, sont établies sur le tonnage des navires, et la distance parcourue chaque année ; elles décroissent peu à peu de façon à intéresser les armateurs à ne pas conserver un matériel vieilli. La loi de 1881 accordait une demi-prime aux navires de construction étrangère naviguant sous pavillon français. Par une loi du 30 janvier 1893, nos constructeurs firent supprimer cette demi-prime.

Mais en même temps, singulière aberration, on majorait considérablement les primes à la navigation à voiles qui prit un essor aussi rapide que contraire à tout progrès !

La loi du 7 avril 1902 l'a enfin compris ; elle a rétabli une compensation d'armement pour les navires de construction étrangère, a majoré les primes pour les navires à vapeur, et les a réduites pour les grands voiliers.

A côté de ces subventions, l'Etat en alloue d'autres

aux lignes régulières de paquebots à vapeur chargés des services postaux.

L'ensemble de ces mesures financières constitue pour la France une charge budgétaire d'une cinquantaine de millions, pour un bien mince résultat.

CINQUIÈME PARTIE

CONCLUSIONS GÉNÉRALES. — CE QU'ON PEUT PENSER DE LA LOI DE WAGNER

Près de quarante ans se sont écoulés depuis qu'a été formulée pour la première fois la loi de l'augmentation croissante et inévitable de l'activité de l'Etat, se traduisant, avec les progrès de la civilisation, par une augmentation croissante des besoins financiers dans les différents services publics.

Or, nous avons pu constater, par les statistiques budgétaires que nous avons eu occasion de rapprocher au cours de ce travail, par l'étude détaillée que nous avons faite des dépenses qui grèvent les budgets modernes, qu'effectivement, chacun des services de l'Etat avait agrandi sa sphère d'action, et que, de plus, on voyait apparaître, à chaque exercice nouveau, des causes nouvelles de dépenses à faire par l'Etat dans l'intérêt de la collectivité.

Il semblerait donc, à première vue, qu'il ne nous reste qu'à nous incliner devant la vérification de la formule du progrès moderne, et, qu'au lieu de nous effrayer du montant actuel des charges publiques, il faut nous résigner à les trouver normales, et nous attendre à voir

croître sans cesse, avec le développement de la civilisation, le fardeau qui pèse sur les contribuables. Il n'en est rien pourtant.

Il se pourrait en effet que la vérification de la thèse wagnérienne ne soit qu'une apparence, qu'il se soit introduit dans l'économie de nos budgets contemporains des éléments étrangers qui ont pu en vicier l'esprit et en accroître démesurément les charges, qu'enfin, le rôle même qu'on se plaît à faire jouer à l'Etat ne repose que sur une base toute conventionnelle, partant, que ses besoins financiers soient en partie factices. C'est ce que nous allons nous attacher à rechercher en terminant, de façon à dégager de cette étude la leçon qu'elle comporte.

I. — Et d'abord, il est un premier point sur lequel nous ne pouvons qu'admettre les données de Wagner : c'est que le rôle prépondérant pris par l'Etat dans les sociétés modernes est un fait incontestable et nécessaire *dans une certaine mesure*, qu'il s'agit maintenant de préciser.

Il est hors de doute en effet qu'il existe des besoins collectifs que les individus ne peuvent satisfaire par eux-mêmes. Il survient fatalement une période dans le développement économique d'un peuple, où l'action individuelle devient totalement insuffisante, et ne parvient pas à satisfaire les besoins de la vie sociale commune.

Pour bien saisir où nous en serions si l'Etat s'en était

remis uniquement au libre jeu des intérêts individuels, et à l'association purement volontaire, il suffit de songer à ce qu'était la société dans son enfance, à ce qu'elle est encore chez les peuplades primitives où les intelligences ne sont pas suffisamment ouvertes pour comprendre ce qu'il peut faire la puissance de la solidarité.

En la considérant de cette façon (ce qu'ont fait avec trop de bienveillance peut-être les écoles historiques, cette action de l'Etat, venant en quelque sorte à son heure, et quand le besoin s'en fait sentir, peut avoir et a eu en réalité sur le développement de la société une action considérable.

Les plus grandes œuvres collectives, impossibles à réaliser sans une combinaison raisonnée des efforts et des ressources, s'accomplissent sans peine par son entremise. Seul il possède des vues suffisamment élevées, et domine assez la masse pour concevoir les changements profonds que peut réclamer le développement de la société ; seul, il a à sa disposition les pouvoirs qui permettent de réaliser ces changements.

L'individualisme, considéré comme principe unique ou prédominant de l'organisation économique, n'est plus admissible et il a dû céder depuis longtemps devant l'école nouvelle qui n'a pas eu grand mal à démontrer le mince effet des faux principes qui devaient apporter au monde la paix et la prospérité universelle.

Si le but à atteindre se résumait dans la suppression

de toute intervention, il suffirait, en toutes circonstances, de réduire la part de l'Etat au minimum.

Or, on remarque au contraire à travers toutes les civilisations modernes une tendance complètement différente, et cette tendance est si générale qu'elle ne peut être considérée comme un fait passager.

Comme on l'a justement fait observer (1) « aux trois principes individualistes de la responsabilité individuelle, de la concurrence poussée à l'extrême entre les divers éléments économiques, de la lutte entre les individus et les classes sociales, doivent se substituer trois autres principes de nature toute différente : le principe de la *responsabilité sociale* vise à obtenir des diverses classes, et des entités collectives l'accomplissement de ces devoirs dont la négligence serait nuisible à la collectivité. Le principe de la *justice sociale* se développe par la création d'institutions publiques qui offrent à tous le moyen de développer leur personnalité propre, et par l'équité dans la répartition des charges dérivant des dépenses publiques.

Enfin le principe de *l'arbitrage social*, qui agit de façon à concilier les oppositions entre intérêts coalisés, conciliation d'autant plus nécessaire que, par suite du développement des différentes organisations, les luttes prennent un caractère gigantesque.

Conçue de cette façon, la production continue à être

(1) Cité par Nitti, *op. cit.*, p. 31

l'œuvre des individus, et la forme collective n'étouffe pas les initiatives individuelles.

Mais au lieu de luttes perpétuelles entre intérêts opposés, il se détermine une organisation qui règle le mouvement, et coordonne les actions des individus avec le développement de l'ensemble.

C'est à l'Etat moderne qu'incombe cette importante fonction, et les illusions et les erreurs courantes dépendent souvent de ce fait que ceux qui croient que l'action de l'Etat doit être réduite à son minimum, c'est-à-dire à pourvoir à sa défense et à sa sûreté, ne tiennent pas compte que cette conception est irréalisable avec le caractère de la production moderne, et l'existence des sociétés actuelles.

Quant à délimiter et à régler exactement cette influence, c'est chose tout-à-fait impossible, car elle est trop changeante, et s'exerce sous des formes trop diverses selon les époques et les Gouvernements ; on ne peut faire dépendre de théories d'ordre général l'intervention ou la non intervention de l'Etat, et l'on ne peut dire *à priori* qu'elle est nuisible ou utile. Il est pourtant un principe qui nous semble évident, et qui se dégage tout naturellement des développements qui précèdent, c'est que l'Etat ne doit rendre que les services impossibles à tirer des particuliers, sinon avec de plus grands efforts et un résultat moindre.

Il ne faut pas perdre de vue en effet qu'il ne se produit aucune action quelle qu'elle soit, de l'Etat et des

collectivités, sans une consommation correspondante de richesse fournie nécessairement par les individus qui la produisent.

Il importe donc de bien savoir si la consommation de richesse que fait l'Etat est réellement causée par les nécessités de la vie sociale, si à chaque emploi de la richesse répond réellement un profit présent et à venir qui en justifie l'usage.

Telles sont les idées que nous allons maintenant nous attacher à préciser : d'une part, nécessité de l'intervention de l'Etat, puisqu'il peut suppléer aux initiatives particulières quand elles sont incapables, les aider quand elles sont insuffisantes ; d'autre part et à l'extrême, danger grave de la trop aveugle confiance qu'ont parfois en son action les démocraties modernes, et entraînant comme conséquence l'erreur la plus absolue sur la nature de cette action, dont la collectivité paie tous les frais sous forme de contributions de plus en plus lourdes.

II. — Cette confiance exagérée où tombent trop souvent les nations modernes dans l'action de ce pouvoir supérieur, et qui se traduit par un développement inconsidéré des services publics, par une politique toute faite de prodigalités et d'inconséquences, on peut se demander quelle en peut-être la raison ?

Nous avons déjà fait pressentir au début de ce travail, que nous étions portés, pour notre part, à nous ranger à l'avis si nettement exprimé par Nitti, « l'erreur de beau-

coup est de croire que *l'Etat c'est quelque chose en dehors et au-dessus des individus* ; il n'est pas l'*anti-thèse de l'individu*, ni en un mot une formation arbitraire, une fiction pourvue de pouvoirs spéciaux, une force devant laquelle tout doit plier ».

Non, l'Etat n'est pas quelque chose *en dehors et au-dessus* de ceux qui forment le groupement social et politique dont il émane ; l'Etat est une forme naturelle de coopération sociale : il ne doit avoir d'autre fin que la volonté générale de ceux qui en font partie, d'autre but que l'intérêt collectif de ses membres.

Or, malheureusement, on est presque arrivé de nos jours à dégager la fiction de l'ensemble où elle doit rester confondue, et à la rendre suffisamment indépendante pour lui attribuer des intérêts qui sont différents de ceux de la masse, et leur sont parfois même opposés.

Comment s'étonner après cela que le mécanisme économique et financier d'un pays s'en trouve profondément faussé ?

On en arrive ainsi à cette conception incompréhensible de l'Etat antithèse de l'individu, soutenue avec chaleur par les nouveaux théoriciens de l'individualisme, et qui montre par quelle bizarre évolution l'Etat, qui ne devait être jamais qu'un aide, un soutien, un protecteur, une force complémentaire et indispensable, devient une activité indépendante, animée d'une vie propre qui ne peut être alimentée et développée qu'aux dépens des énergies individuelles !

De là l'incohérence de certaines mesures législatives, et leurs résultats déplorables sur l'économie générale.

Pour être la plus puissante et la plus étendue des associations, l'Etat n'acquiert pas plus que les autres une réalité objective qui permette d'opposer son intérêt à celui des associés.

L'Etat n'est qu'un moyen de donner une satisfaction plus complète aux besoins des individus ; cette satisfaction reste seule le but véritable de l'organisation sociale.

On peut concevoir que le sacrifice des intérêts propres de quelques individus soit justifié par la considération de l'intérêt général, c'est-à-dire de l'intérêt de la plupart des autres ; on ne saurait concevoir que les intérêts de la masse des citoyens fussent subordonnés à celui de cette abstraction qu'est l'Etat.

L'Etat n'est donc pas un être réel auquel on soit en droit de subordonner les individus, mais une association formée entre les individus dans l'intérêt propre de chacun d'eux.

Si l'Etat ne constitue pas une création arbitraire, c'est qu'il répond à une solidarité imposée par la nature. résultant de l'impossibilité de donner satisfaction à certains besoins autrement que par une action collective exercée au nom de tous et profitant à tous.

C'est en parlant de cette idée que l'on peut passer en revue les attributions diverses qui sont reconnues à

l'Etat, et les conditions dans lesquelles il s'en acquitte : on peut, de cette façon, apercevoir comment ces attributions pourraient être modifiées, si on voulait ne pas sortir de la formule que nous venons de dégager.

En premier lieu, le rôle essentiel de l'Etat, celui qu'on ne saurait lui contester, dans lequel il ne peut jamais être suppléé efficacement par l'action individuelle, c'est le soin d'assurer la sécurité publique, tant contre les attaques de l'extérieur que contre les troubles de l'intérieur.

C'est à ce but, comme nous l'avons vu, que répond l'organisation des armées de terre et de mer, qu'ont été institués les tribunaux et la police, que le législateur édicte des lois.

Mais indépendamment de ces services indispensables, l'Etat, nous le savons, en organise d'autres qui ont pour objet de pourvoir à certains besoins d'ordre matériel ou moral ; les premiers et les plus essentiels sont les travaux publics qui semblent à première vue pouvoir faire l'objet d'entreprises privées rémunératrices ; mais, en fait, si dans un pays où tout le sol est approprié, celui qui doit exécuter un travail d'une utilité évidente n'était pas armé par la puissance publique de la faculté d'expropriation, la résistance ou les exigences particulières, suffiraient à rendre ce travail inexécutable.

Il est enfin une autre catégorie de services auxquels l'Etat ne peut rester étranger, ce sont ceux qui ont un but de culture générale ou d'instruction, et d'assistance.

C'est donc une raison de nécessité qui justifie l'intervention de l'Etat dans les services que nous venons d'énumérer. Il est hors de doute que l'action des particuliers ne peut pourvoir à l'exécution de travaux qui exigent la mise en œuvre de la puissance publique, ou qui ne peuvent, en aucun cas, être rémunérateurs.

Mais, d'autre part, c'est ce qu'il nous reste maintenant à montrer, il importe de ne pas étendre sans nécessité son action dans les matières auxquelles les particuliers pourraient pourvoir, car elle y est souvent plus nuisible qu'utile. Cette action, en effet, n'est-elle pas bien moins souple et variée dans ses formes que celle de l'initiative privée ?

Par sa nature, elle est lente et formaliste, disposant des ressources de l'impôt, elle a une tendance fatale à la prodigalité ; elle est souvent et nécessairement guidée par les conceptions spéciales d'hommes placés à la tête de ces services beaucoup plus que par le souci de l'intérêt général.

Dans l'assistance même, grâce au caractère obligatoire de l'impôt, elle tend à assimiler le devoir de charité à un devoir de justice, ce qui propage l'idée à la fois fausse et dangereuse que ceux qui sont incapables de pourvoir à leurs propres besoins ont une véritable créance sur la société.

De plus, l'intervention de l'Etat se manifestant dans le même domaine que l'initiative privée peut exercer sur elle une influence déprimante : d'un côté, en effet,

l'entreprise est alimentée uniquement par les services rendus ; de l'autre les dépenses sont assurées d'être couvertes par les ressources de l'impôt.

La conception de l'Etat que nous venons de développer, est loin d'être universellement admise : certaines doctrines,* et en première ligne le socialisme d'Etat dont nous avons étudié l'évolution, trouvent son rôle infiniment trop restreint, et substituent à la doctrine libérale l'idée que l'Etat peut améliorer la situation d'un pays, en modifiant le jeu des forces économiques par l'usage du pouvoir qui lui appartient d'édicter des lois et de lever les impôts ; le système d'intervention est appliqué dans un but démocratique.

En réalité, on cherche moins à conférer à l'Etat des attributions nouvelles qu'à modifier l'usage fait par lui des droits qui ne lui sont pas contestés : ce sont par conséquent plutôt des tendances particulières dans la conception du rôle de l'Etat plutôt qu'un véritable système.

Quoi qu'il en soit, on a donné trois raisons principales pour restreindre à son minimum l'intervention de l'Etat ; il peut être intéressant de les rappeler dans cette critique des doctrines modernes du socialisme d'Etat.

« La première, c'est que l'abus de l'intervention de l'Etat, se produirait-elle toujours dans un sens utile, exerce une influence très fâcheuse sur la direction générale que prend l'initiative privée quand les particuliers contractent l'habitude de voir le succès de leurs travaux

dépendre principalement de l'attitude des pouvoirs publics, quand le législateur se laisse aller à modifier les impôts ou les lois de police générale pour soutenir les entreprises qui périclitent, ou pour arrêter l'essor de celles qui lui portent ombrage, tout l'effort des hommes énergiques et intelligents s'emploie à obtenir les faveurs de l'État plutôt qu'à réaliser des progrès commerciaux, agricoles ou industriels, au grand détriment de la prospérité générale.

La seconde raison de redouter l'exagération du système interventionniste, c'est que si l'État est l'organe des intérêts généraux, cet organe ne peut s'exprimer que par l'intermédiaire d'hommes qui ne sont nullement dégagés de toute considération d'intérêt privé.

Quand la puissance publique intervient dans les relations économiques des citoyens, il est bien difficile d'éviter que les intérêts particuliers ne pèsent sur ses décisions ; trop souvent, elles dépendent de la faveur si le pouvoir appartient à un seul, de l'intérêt des membres d'une caste s'il appartient à un groupe restreint.

Dans un système électif, les préjugés et les passions des électeurs, les intérêts privés des meneurs, prédominent aisément, même sur les convictions secrètes des élus ; l'indépendance du législateur résiste difficilement à la pression des comités électoraux.

Parfois enfin, c'est la corruption qui s'exerce, et un syndicat puissant a pu acheter le relèvement d'un tarif douanier de tel parlement américain comme certains

traitants obtenaient jadis la ferme des impôts par des dons à la maîtresse du roi.

Qu'elles soient motivées par la soif de l'avancement, des honneurs, de l'argent ou des plaisirs, les défaillances des hommes publics n'en sont pas moins fatales aux intérêts du pays, et à la moralité générale. Plus on restreint les cas où la puissance qui leur est conférée intervient dans les rapports d'intérêt privé, plus on diminue à la fois les tentations auxquelles ils sont soumis et la chance de les y voir succomber.

Enfin la troisième et la plus importante des raisons qui doivent détourner l'Etat de trop intervenir dans les intérêts privés, c'est que, même avec les meilleures intentions, il n'est pas infallible, et que très souvent son action peut avoir des résultats bien différents de ceux qu'il avait en vue.

Dans tous les phénomènes économiques, il y a, suivant la formule de Bastiat, ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas. Souvent, les mesures prises en faveur de telle classe sociale, ont des conséquences inattendues, très nuisibles à ceux que l'on croyait favoriser.

La répercussion des impôts, ce qu'on appelle le problème de l'incidence, est extrêmement complexe. Quand on prélève sur les contribuables de quoi venir en aide à certaines situations, il est certain qu'il y aura une perte sèche pour la société par suite des frais de perception, et des dépenses administratives inévitables ; mais il n'est pas du tout certain que ceux qui supporteront la

charge en fin de compte, n'appartiendront pas à une catégorie plus intéressante que ceux au profit de qui on l'établit, à moins que ce ne soient les mêmes, comme cela arrive souvent (1).

III. — Au point de vue spécial qui nous intéresse, l'intervention de l'Etat doit être aussi restreinte que possible pour une autre raison qu'il importe maintenant de bien saisir : c'est qu'elle est *toujours coûteuse*, étant donné les ressources qu'elle est obligée de prélever sur la richesse publique pour pourvoir ses services d'un nombre de fonctionnaires salariés de plus en plus considérable, et que la quasi-impossibilité où se trouvent les gouvernements de réorganiser les services en faisant disparaître les rouages inutiles, rend très difficile la compressibilité des budgets, et le retour à une politique plus économe et plus réservée.

Parmi les motifs qui obligent à apporter la plus grande prudence dans toute augmentation des dépenses publiques, l'un des plus puissants est l'extrême difficulté de revenir en arrière, si cela est nécessaire, de réduire le personnel, les traitements, les facilités données au public.

En France particulièrement, le goût général pour les fonctions publiques, si sensible parmi tous ceux qui recherchent surtout la sécurité dans l'avenir, assure aux administrations un recrutement souvent supérieur à

(1) Colson, *op. cit.*, I, p. 164 et 165.

leurs besoins, comme à la rémunération qu'elles offrent. Or la nature même des administrations et leurs conditions de fonctionnement, en font des organes dispendieux.

Le fonctionnarisme est depuis longtemps une plaie qui nous ronge, et c'est, en même temps qu'une cause importante de dépenses, une de celles auxquelles il est le plus difficile de porter remède, une fois qu'elles sont instaurées.

Sans doute, on peut ralentir l'avancement et le recrutement des agents, restreindre les installations, ajourner certaines réfections, mais les vraies économies ne pourront être réalisées que par la suppression des rouages inutiles.

On se heurte à une impossibilité morale absolue de licencier une partie des agents trop nombreux : le jour où la sécurité de l'avenir ne serait plus assurée, le niveau du recrutement baisserait considérablement.

De plus ces mesures radicales ne manqueraient pas de se heurter à la résistance du public qui admet difficilement tout changement troublant ses habitudes.

Rien ne semble s'opposer en apparence à ce qu'on opère dans les services publics une concentration analogue à celle qui a été amenée dans le domaine du commerce et de l'industrie par la facilité des relations à grande distance, et qui permet à toute une région de s'approvisionner dans un grand centre en réalité, les intérêts divers qui se trouvent groupés autour des orga-

nisations locales, opposent à leur suppression une résistance dont il est bien difficile de triompher.

La difficulté d'assurer un bon emploi des deniers publics s'accroît encore dans les petites localités avec l'influence plus grande de l'esprit de parti et des relations personnelles sur la solution de toutes les questions. Il est facile à ce point de vue de constater la corruption que peut engendrer le nombre croissant d'avantages de toute nature qui sont distribués régulièrement sur l'avis des représentants du parti qui a triomphé, sous forme d'assistance médicale, de secours aux vieillards, de salaires aux familles, etc...

Puisqu'il faut bien se résigner à perdre tout espoir de voir rayer un jour ou l'autre les différentes catégories de dépenses inscrites au budget, il est sage de réfléchir aussi à la contre-partie, et de se demander si la contribution que l'on demande au pays pourra s'accroître elle aussi indéfiniment, pour se maintenir à la hauteur des besoins nouveaux.

Or, on est malheureusement obligé de constater que si l'on passe en revue tous les procédés imaginés pour accroître les ressources de l'Etat, on reconnaît que presque tous sont déjà employés jusqu'au voisinage de la limite tolérable, et qu'on ne tardera pas à se heurter à une impossibilité à peu près absolue d'accroître le rendement, et d'améliorer la répartition des impôts.

Sans doute, la contribution foncière sur la propriété non bâtie n'a pas été augmentée depuis un siècle, mais

comment pourrait-on songer à le faire maintenant, alors que sa valeur a diminué d'environ 30 0/0 pendant les 25 dernières années ?

Les impôts sur les revenus tirés des professions sont tolérables dans leur montant, mais on n'a pas encore osé les augmenter trop sensiblement, étant donné l'incertitude des signes extérieurs sur lesquels ils sont assis.

En cherchant à les mesurer au chiffre des bénéfices réels, on risquerait de tomber encore plus dans l'arbitraire et dans l'injustice, et de favoriser la fraude dans des proportions qui amèneraient peut-être même une diminution du rendement total.

Parmi les valeurs mobilières, on ne voit aucune catégorie d'où il soit possible de tirer des contributions supérieures à celles qu'elles supportent aujourd'hui : qu'on ait eu tort ou raison d'exempter jadis la rente sur l'Etat, on ne pourrait plus la taxer sans manquer à la foi publique.

On ne saurait augmenter des impôts déjà bien lourds sur les titres des sociétés françaises : quant aux valeurs étrangères, il est trop facile de les soustraire à l'action du fisc pour que celui-ci puisse se montrer très exigeant vis-à-vis d'elles.

En ce qui concerne les successions ; il semble que la limite soit largement atteinte où les fraudes, si faciles pour les grosses fortunes mobilières, déjoueraient les efforts du fisc : c'est d'ailleurs la catégorie des matières imposables qui a toujours eu les préférences du légis-

lateur, mais il n'est pas exagéré de trouver, avec les économistes modernes, que l'aggravation croissante des contributions de ce chapitre, atteint parfois la spoliation.

Aussi est-il regrettable de constater que, dans les projets budgétaires actuels, c'est encore et toujours de ce côté que se tourne le dernier espoir du ministre des finances.

Le régime imposé est parvenu au point où il est suffisamment intolérable pour que toutes les combinaisons se donnent libre carrière pour déjouer la rapacité du fisc ; il est hors de doute que l'application du plan actuellement en discussion n'apporterait pour ce motif qu'un bien faible appoint aux caisses de l'Etat.

C'est également ce caractère de vexation qui fait condamner dès le principe les impôts sur les signes apparents de la richesse : il entraîne avec lui une inquisition odieuse, et aboutira souvent à l'injustice, car c'est surtout quand il s'agit du train de vie apparent qu'il est bien vrai de dire que tout ce qui reluit n'est pas or.

Arrivés à ce point de leur étude des ressources nouvelles, les rapporteurs des budgets ont pour coutume de remettre à flot la question tant de fois discutée des monopoles d'Etat : après le tabac, les poudres, les allumettes, on a vanté dans des débats passionnés le rôle à la fois productif et moralisateur du monopole de l'al-

cool, l'accroissement de ressources que l'on devait espérer de celui des assurances.

Au début, ces idées ne semblaient pas vouées à une destinée bien favorable ; peut-être dans un avenir prochain auront-elles plus de crédit, à mesure que les ressources actuelles deviendront de plus en plus insuffisantes, et que la patience des contribuables et leur résignation seront à bout.

Ainsi, nous ne trouvons aucun impôt auquel on puisse faire rendre sensiblement plus qu'il ne donne aujourd'hui.

Si au lieu de les prendre un à un nous les considérons dans leur ensemble au point de vue de leur répartition, on est bien plus frappé encore de l'impossibilité de les accroître.

Il est un point en effet sur lequel il importe d'insister c'est qu'au delà d'une certaine limite, il devient matériellement impossible d'accroître le rendement des impôts sans atteindre les classes pauvres. L'impôt atteint d'abord souvent par répercussion ceux que le législateur croit en exempter et si l'existence d'un marché mondial de capitaux permet d'échapper au fisc quand ses exigences deviennent excessives, il donne surtout des facilités dans ce but aux grosses et aux moyennes fortunes.

Sans doute, il reste aux travailleurs la ressource de pouvoir, tout comme les capitaux, échapper par l'émigration aux charges publiques quand leur poids dans

un pays dépasse par trop ce qu'il est dans un pays voisin, et un pays surchargé d'impôts risque de se dépeupler ; mais avant d'en arriver là, il verra les capitaux chercher un emploi au dehors, si bien qu'en fin de compte, ce sont les petites fortunes qui supporteront la plus forte part des charges que l'on espérait faire peser à leur profit sur les riches. Tant que les impôts sont légers on peut en faire peser la plus forte part sur les riches ou sur les classes moyennes ; à mesure que leur montant total s'élève, cela devient de plus en plus difficile, et quand les dépenses publiques atteignent un chiffre élevé, rien ne peut empêcher qu'elles soient alimentées principalement par la partie la moins élevée de la population, parce que d'une part, celle-ci seule atteint un effectif suffisant pour fournir, par la totalisation de revenus minimes, mais très nombreux, une masse imposable en rapport avec les besoins accrus, et que d'autre part, la difficulté de transporter au dehors la source de ces revenus, ne permet pas de les soustraire aux effets des taxes qui les atteignent par répercussion, lors même qu'ils en sont légalement exemptés.

De plus, il est bon de remarquer que l'existence de l'impôt fait supporter inévitablement aux citoyens des charges et des pertes qui constituent un sacrifice supplémentaire s'ajoutant aux sommes que l'Etat a besoin d'encaisser, et de plus, ont l'inconvénient de n'être d'aucun profit pour la collectivité.

Nous voulons parler surtout du cas beaucoup plus

fréquent qu'on ne l'imagine, où l'impôt apporte un obstacle à des opérations qui sans lui se seraient effectuées.

« Tel industriel, dit Colson (1), qui hésite à étendre ses usines, se décide après de longs calculs pour la négative, parce qu'il ne peut pas réduire les dépenses annuelles probables, au-dessous d'un certain chiffre qu'il juge imprudent de dépasser, et qui ne serait pas atteint si l'impôt était moindre. »

Tel immeuble que le propriétaire céderait à son voisin dans des conditions avantageuses pour tous deux si le prix versé par l'un devait être intégralement encaissé par l'autre, reste invendable, parce que pour tirer 100.000 francs de son aliénation, il faut trouver un acquéreur disposé à en payer 107.000, et que les 7.000 que le fisc absorbera, ajoutés aux faux frais inévitables, dépassent l'écart existant entre le prix minimum auquel le propriétaire consentirait à vendre, et le prix maximum que les amateurs sont disposés à payer. Tel ménage ouvrier qui mangerait de la viande une fois de plus par semaine au prix où elle se vendrait si elle n'était grevée d'aucun impôt de consommation, s'en passe, faute de pouvoir payer la majoration résultant de l'octroi. L'impôt dans tous ces cas, nuit au public, sans rien rapporter au Trésor : c'est un mal sans compensation.

Il y a là une perte pour tout le monde qui est la con-

(1) Colson, *op. cit.*, V, p. 239.

séquence inévitable de tout impôt, parce qu'elle résulte d'un fait certain, universel, du fait que les divers acheteurs n'évaluent pas tous à la même somme l'avantage qu'ils trouvent à se procurer un même objet ou un même service, que les prix qu'ils sont disposés à subir sont différents, de sorte que l'impôt qui pour les uns constitue seulement une augmentation du prix payé, est prohibitif pour les autres.

Pour tirer des contribuables le revenu maximum sans porter à aucun d'eux un préjudice inutile, il faudrait demander à chacun tout ce qu'il peut payer, sans demander à aucun plus qu'il ne peut payer.

Mais c'est là un but impossible à atteindre, et dont on ne pourrait même approcher qu'à condition d'entrer dans des appréciations individuelles de la situation de chaque contribuable, qui tomberaient vite dans l'arbitraire absolu. En matière d'impôt, il faut donc procéder par des règles générales ; on donne bien à ces règles toute l'élasticité possible, mais la limite des distinctions pratiquement applicable est vite atteinte : un tarif ne pourra jamais, quoi qu'on fasse, s'adapter aux conditions si diverses qui se rencontrent en pratique, et tenir compte de toutes les circonstances qui influent sur les facultés contributives de chacun.

Il est un cas cependant où ce caractère prohibitif peut être considéré comme sans inconvénients, et même comme heureux. C'est celui où l'impôt porte sur des

opérations ou des consommations inutiles ou même nuisibles, telles que le tabac, le jeu, l'alcool.

La limite à la taxation en pareil cas, peut être fixée au point où l'impôt serait assez élevé pour pousser trop fortement à la fraude. Bien que l'impôt ne doive pas en général être considéré comme instrument de moralisation, il y a un élément d'appréciation dont il est intéressant de tenir compte.

Mais en dehors du cas où l'on se trouve en présence de plaies de ce genre, le souci de ne pas entraver des affaires lucratives interdit de porter aucun impôt à un taux qui serait trop souvent prohibitif.

Ainsi donc, et ce sera la réflexion sur laquelle nous clôturons cette étude, les théories socialistes modernes, spécialement la théorie socio-politique de Wagner, ne nous semblent pas le dernier mot du progrès contemporain.

Ce développement des différentes formes d'appel à l'Etat, qui semblent se dessiner de plus en plus, ne nous semble nullement conforme aux intérêts de la masse, et a le grand tort à nos yeux de se traduire par un accroissement de charges déjà considérables et qui retombent plus souvent qu'on ne croit sur eux au profit desquels on s' imagine les établir.

A notre avis, tout en reconnaissant la nécessité de suivre les fluctuations de la fortune publique, et de demander aux contribuables une contribution proportionnée à l'augmentation de leurs ressources, on devrait

comprendre que le véritable moyen d'alléger le fardeau des prolétaires serait de s'engager enfin dans une politique de prudence et d'économie, et de n'admettre qu'avec une grande circonspection les charges nouvelles.

Si l'on jette un coup d'œil sur la situation économique du monde contemporain, on constate assurément un progrès immense dû, tant à l'accumulation prodigieuse des richesses grâce au développement de l'industrie, qu'aux facilités données aux échanges, et à la diffusion de l'instruction.

L'homme moderne a appris sans aucun doute à exploiter son domaine en sachant produire davantage avec un moindre effort : de là l'importance et la généralité des plus-values enregistrées par la statistique dans les domaines les plus-variés.

Le développement général de la richesse acquise a amené une amélioration sensible même dans les classes inférieures de la société : les salaires se sont élevés rapidement tandis que baissait le prix des produits industriels, que l'emploi fructueux de la petite épargne et la participation aux assurances diverses faisaient progresser la situation du travailleur.

Pourtant, ce serait folie de supposer qu'une période de progrès dont la durée est déjà exceptionnelle se poursuivra indéfiniment : sans être trop pessimiste, on peut pressentir que les découvertes nouvelles n'auront pas continuellement des applications aussi étendues et

aussi fécondes. Il semble donc déraisonnable d'escompter une progression indéfinie des ressources de toute nature et d'engager à la légère les dépenses les plus variées comme on tend généralement à le faire.

Chose bizarre, ce siècle où le progrès économique a été le plus marqué, est également celui où l'appel aux réformes sociales a pris le plus de consistance. C'est que le développement des agglomérations a permis à chacun de rapprocher sa situation de celle d'autrui, et l'a poussé plus vivement à protester contre son sort. En même temps, la diffusion de l'instruction faisait mieux sentir les inégalités et la rapidité d'édification des fortunes modernes choquait davantage les envieux, le développement des idées égalitaires rendant plus vive la compassion pour les misères méritées ou non.

Dans cette situation, il était naturel de voir les esprits se tourner vers un Etat de plus en plus démocratique, comme vers une Providence, les idées de réformes profondes ou de transformations sociales réalisées par l'intervention de la puissance publique, trouver de plus en plus de défenseurs et de moins en moins d'adversaires.

Si générale que soit cette tendance, nous pensons qu'il est prudent de réagir contre le courant qu'elle prétend faire naître. Et cela, parce que d'abord les administrations publiques ne peuvent remplir que des fonctions simples et concernant les intérêts généraux de la société. Prétendre, de la part de l'Etat, se substituer aux énergies individuelles ou même simplement

les diriger, équivaut à orienter les particuliers vers la seule obtention des faveurs publiques au grand détriment de la moralité et du progrès.

De plus, les innombrables formes que comporte l'intervention aboutissent toutes à l'établissement d'impôts nouveaux qui s'ajoutent au fardeau des charges publiques pour entraver les entreprises.

Enfin, toutes les conceptions socialistes, abstraction faite des difficultés insurmontables qui apparaissent lorsqu'on les examine d'un peu près, aboutissent finalement à enlever aux hommes laborieux et économes toute possibilité de se créer un avoir et d'améliorer leur situation d'une manière durable, et atténuent jusqu'à les supprimer tous les stimulants qui entretiennent aujourd'hui le zèle des travailleurs.

Vu :

Le Président de la Thèse,
R. JACQUELIN.

Vu

Le Doyen,
P. CAUWÈS.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.	vii
AVANT-PROPOS.	1
 PREMIÈRE PARTIE. — La doctrine de Wagner.	 11
CHAPITRE I. — Formation et évolution du socialisme d'Etat	11
CHAPITRE II. — Les idées de Wagner et leurs conséquences. — Le rôle social de l'Etat	24
CHAPITRE III. — Les contradicteurs.	44
 DEUXIÈME PARTIE. — Les faits. La progression constatée dans les budgets européens	 53
CHAPITRE I. — Les dépenses publiques de la France	53
CHAPITRE II. — Aperçu sommaire de la situation financière de quelques Etats européens : Angleterre, Allemagne, Italie, Autriche	73
 TROISIÈME PARTIE. — Inductions théoriques qu'on peut tirer des faits.	 87
CHAPITRE I. — Des précautions à prendre en matière de com- paraisons statistiques	87
CHAPITRE II. — L'accroissement des dépenses est-il réel ?	96
CHAPITRE III. — Quel doit être le rapport du produit des impôts à la richesse publique, et com- ment, par suite, peut-on concevoir l'im- pôt ?	105
 QUATRIÈME PARTIE. — Les dépenses dans les anciens et dans les nouveaux budgets. Les fonctions modernes de l'Etat	 127

CHAPITRE I. — Fonctions réalisant la fin du Droit et de la Puissance.	127
<i>Section I.</i> — Dette publique	130
<i>Section II.</i> — Défense nationale.	140
<i>Section III.</i> — Justice et sûreté à l'intérieur.	146
CHAPITRE II. — Fonctions réalisant la fin du développement et de la prospérité	151
<i>Section I.</i> — Instruction et éducation	151
<i>Section II.</i> — Législation sociale et assistance.	157
<i>Section III.</i> — Travaux publics.	163
<i>Section IV.</i> — Production générale	170
CINQUIÈME PARTIE. — CONCLUSIONS. — Ce qu'on peut penser de la loi de Wagner.	177

Imp. J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)
